

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.388
2 de febrero de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CATALOGADO

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CENTROAMERICA: EL CAMINO DE LOS NOVENTA

(Resumen) */

*/ La versión completa de este documento se publicó, con el mismo título, el 21 de enero de 1993 con la signatura LC/MEX/R.386 (SEM.53/2).

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. LAS CIRCUNSTANCIAS COYUNTURALES Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL	3
1. El ajuste macroeconómico	3
a) Las presiones inflacionarias	3
b) Ajuste fiscal y reforma del Estado	3
c) El ajuste externo	4
d) Inversión y ahorro	5
e) Población y ajuste social	5
2. Ajuste y economía real	5
a) Agricultura	6
b) Las manufacturas	6
c) La infraestructura	7
II. TRANSFORMACION ECONOMICA E INTEGRACION REGIONAL	8
1. El punto de partida	8
2. Planteamiento del problema en términos de acción regional	8
3. Crisis e integración	9
4. Mirando hacia adelante	9
a) La reconstrucción del Mercado Común	11
b) La convergencia y apoyos mutuos de las políticas macroeconómicas nacionales	13
c) Reforma estructural e integración	13
5. Aspectos institucionales	15

INTRODUCCION

Centroamérica se encuentra en una encrucijada decisiva. Por una parte, nacen circunstancias nuevas de signo altamente positivo, como la supresión de los conflictos bélicos más enconados. Por otra, se encara un difícil e inevitable período de adaptaciones a las enormes mudanzas de la economía internacional, a la adopción de un patrón distinto de desarrollo y a la reconversión de actividades de varios países a condiciones de paz.

En consonancia, se cambian también en forma y sustancia las doctrinas a través de las cuales se interpretan los problemas económicos del presente. Periclita el dirigismo estatal y el proteccionismo, para ceder el paso a concepciones centradas en el perfeccionamiento de los mercados, la erradicación de los obstáculos a la libertad económica y la apertura de las economías.

La tarea de adaptación a emprender es gigantesca. Habrá de finiquitar los procesos incompletos de estabilización y ajuste; erradicar desequilibrios graves en las cuentas públicas; combatir presiones inflacionarias todavía vigentes o latentes; acomodarse a regímenes mucho más abiertos a la competencia externa; desarrollar nuevos nichos exportadores; reconvertir industrias y actividades; revitalizar la generación de ahorros e inversiones; rehacer el Mercado Común regional; reestructurar y modernizar Estados y administraciones públicas, entre otras muchas tareas pendientes, aplazadas o desplazadas por otras prelación durante la década de los ochenta.

En particular, parece indispensable configurar una visión centroamericana de mediano y largo plazos que, al postular el tipo de sociedad a edificar en el futuro, sirva de guía orientadora al diseño de las políticas nacionales y regionales.

I. LAS CIRCUNSTANCIAS COYUNTURALES Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL

1. El ajuste macroeconómico

Mucho ha progresado Centroamérica en el terreno político y de la democracia. La paz se generaliza, así como la asunción al poder de gobiernos civiles respaldados por el veredicto del electorado y sobre plataformas que postulan el desarrollo democrático a partir de bases más participativas, plurales y equitativas.

De la misma manera, con distintos grados de avance, hay convergencia en los propósitos de las estrategias económicas, lo mismo en las políticas de estabilización que en el sentido del cambio estructural a impulsar. Ello se manifiesta en la reducción significativa de los déficit públicos y en la convergencia de los cinco países a tasas más bajas de inflación. Asimismo, se emprenden programas de ajuste estructural sancionados por el Banco Mundial y se abren las economías al comercio internacional.

a) Las presiones inflacionarias

Centroamérica es una región integrada por economías pequeñas especializadas en la exportación de productos primarios, que gozó durante un largo período de una notable estabilidad de precios, comparada con las experiencias de la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Sin embargo, a partir de los setenta se comienzan a acumular tensiones inflacionarias que irrumpen con violencia en el primer quinquenio de los años ochenta.

La intensa caída de la demanda externa, el shock petrolero, el deterioro radical de los términos del intercambio en los ochenta y el alza de las tasas de interés en el mundo, inducen una serie de ajustes macroeconómicos con impactos inflacionarios. A esta situación se agregó como factor agravante la irrupción de una crisis política sin precedentes, que alentó la fuga de capitales y privilegió los gastos militares por encima de los productivos.

b) Ajuste fiscal y reforma del Estado

Conforme los países centroamericanos avanzaron en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y procuraron la apertura externa, fue revelándose la necesidad de implantar ajustes

al funcionamiento de las economías, en particular con respecto al deslinde de funciones entre Estado y mercado. Y, correlativamente en el saneamiento de las cuentas públicas.

Al respecto, se han eliminado regulaciones inhibitorias a la inversión de capital nacional o extranjero. Existe mayor confianza en el funcionamiento de los mercados para orientar empresas e inversiones. En varios casos se instrumenta o planea ceder a la empresa privada la prestación de servicios públicos. También se han recortado gastos y subsidios, siguiendo normas de austeridad indispensables.

Con todo, la inversión en infraestructura física y el gasto en formación de capital humano han resultado en alguna medida sacrificados, con efectos que contrarían los esfuerzos de modernización y de reinserción en las corrientes dinámicas del comercio internacional.

Con respecto a los ingresos fiscales los avances son menores pues en algunos países la carga tributaria media sigue siendo excesivamente baja en relación con el financiamiento sano de las funciones públicas.

c) El ajuste externo

En materia de comercio exterior, se entremezclan dos problemas económicos de naturaleza distinta: el derivado de cambios permanentes en el entorno económico internacional mal asimilados en la región --expresado sobre todo en el debilitamiento de la demanda de los productos tradicionales--, y el subsecuente deterioro en la capacidad del Mercado Común como polo dinámico de desarrollo.

El primer conjunto de cuestiones está en la raíz estructural de la crisis de crecimiento que padece la región. Mientras Centroamérica no complete sustantivamente el cambio de su inserción en los mercados internacionales, y no utilice a plenitud las capacidades productivas asociadas al Mercado Común y las eleve a un estadio productivo más avanzado, estará en entredicho la meta de alcanzar ritmos sostenidos de desarrollo.

El deterioro del Mercado Común constituye el segundo conjunto de limitantes al crecimiento de la región. Conforme se avance en su revitalización, se abrirá un canal de crecimiento económico y de fortalecimiento empresarial que, a su vez, preparará a Centroamérica para una inserción comercial más dinámica en los mercados internacionales.

La remodelación de las estructuras exportadoras, no ha cobrado todavía fuerza suficiente para cerrar la brecha externa de pagos; el verdadero alcance del problema se revela al observar que uno de los dilemas estratégicos que enfrenta la región es la creciente dependencia del ahorro externo para financiar el desarrollo económico. Si se toma en cuenta el debilitamiento real o probable de las corrientes de transferencias oficiales --al menos aquéllas de carácter bilateral--, resulta claro que la inversión extranjera habrá de jugar un papel importante en el futuro cercano, tanto como la reducción de gastos innecesarios, incluyendo algunos de carácter militar, ante los procesos de pacificación.

La persistencia del estrangulamiento de pagos configura una debilidad de las economías centroamericanas que podría conducir a la repetición --probablemente con características menos agudas-- de los desajustes macroeconómicos de la década de los ochenta.

d) **Inversión y ahorro**

La inversión en Centroamérica había alcanzado un nivel ligeramente superior al 20% del producto en la última mitad de la década de los setenta. Ese coeficiente cae al 14.3% en 1985 y comienza a recuperarse en 1986-1990 (16.4%).

La reducción en la tasa de los ahorros internos muestra cifras espectaculares: a lo largo del período 1980-1990 el ahorro interno se contrajo alrededor del 39%.

En contraste, el ahorro de origen externo creció consistentemente en la propia década de los ochenta. Así, las fuentes del exterior asumen una porción creciente del financiamiento de la inversión (en 1990 más del 60%).

e) **Población y ajuste social**

Un factor de complicación en los procesos de ajuste y reforma económica, ha sido la alta tasa de expansión demográfica de Centroamérica. A pesar de fuertes movimientos de emigración, en la década de los ochenta la población regional creció alrededor del 32% pasando de 20.2 a 26.5 millones de habitantes, ensanchándose a una velocidad del 2.8%, sólo inferior a la de Africa.

Una de las manifestaciones más claras de la crisis política y económica de Centroamérica, ha sido la de agravar las condiciones sociales y de vida del grueso de la población. La población en condiciones de pobreza subió del 60 al 70% entre 1980 y 1990. La indigencia ya cubre al 46% de la población. La pobreza sigue concentrándose mayoritariamente en las zonas rurales, pero

comienza a manifestarse también como un creciente fenómeno urbano. En conjunto se acumula una deuda social, cuya eliminación debiera apresurarse por ser un puente indispensable entre los procesos de modernización económica y de democratización política. Ello convalida el planteamiento integral de la CEPAL en cuanto a combinar sistemáticamente los esfuerzos de desarrollo con metas sustentables de equidad distributiva, por la vía de la productividad y la absorción de progreso técnico.

2. Ajuste y economía real

a) Agricultura

En la década de los ochenta, la agricultura centroamericana se desarrolló en circunstancias en extremo adversas todavía no superadas, tanto en materia de demanda externa como en cuestiones internas. Se trata de un fenómeno especialmente relevante por cuanto ese sector de la actividad económica contribuye con el 25% del producto regional y con más del 70% de las exportaciones conjuntas.

El sector agrícola de exportación sufrió una drástica reducción de la demanda y de los precios en los mercados internacionales, situación atribuible en parte a cambios en los hábitos de los consumidores. También se resintieron los efectos de los subsidios y el proteccionismo de los países desarrollados, sobre todo en productos como el azúcar y el algodón.

A su vez, la oferta agrícola para consumo interno, resultó afectada por diversos factores: los conflictos armados que se suscitaron en varios países; los cambios en los precios relativos que indujo la apertura externa para favorecer a los bienes comercializables; los escollos al intercambio regional y la adquisición subsidiada o gratuita de granos en el exterior.

b) Las manufacturas

El libre comercio intrazonal propició un período de rapidísimo crecimiento manufacturero que elevó a récord histórico la tasa global de expansión de las economías durante veinte años. El coeficiente de industrialización pasó de 11.4% en 1960 a 16% en 1980, convirtiendo al intercambio regional y a la producción manufacturera en un polo nuevo de desarrollo en proceso de consolidación.

Antes de lograrlo sobrevino una crisis política en la región, complicada por una depresión prolongadísima del sector exportador tradicional, y un profundo cambio paradigmático sobre las concepciones sustentadoras de las políticas económicas. La conjunción de esos fenómenos debilitó drásticamente la demanda de la industria centroamericana, y por ende, los procesos de innovación tecnológica e inversión.

El receso industrial no sólo significa la subutilización de una parte importante del sector moderno de las economías, donde se había concentrado el esfuerzo privado de formación de capital, sino también el inicio de un cierto proceso de involución económica. En efecto, los vacíos dejados por el abasto intrarregional fueron llenados por la oferta de terceros países y por la sustitución de compras a nivel local. En consecuencia no se ganó en eficiencia y se acrecentaron los desequilibrios de pagos con el exterior. En términos dinámicos, esos acontecimientos produjeron el efecto desfavorable de inhibir el proceso de inversiones de la zona de integración y las expectativas empresariales quedaron acotadas en muchos casos a las perspectivas de mercados fragmentados nacionalmente.

En conjunto, no podría afirmarse que las actividades manufactureras de Centroamérica hayan completado el ciclo de acomodados impuesto por las nuevas circunstancias económicas y las nuevas estrategias de desarrollo que instrumentan los gobiernos; aunque se observan progresos de alguna importancia. Las exportaciones extrarregionales comienzan a diversificarse y a recuperarse las corrientes del comercio del Mercado Común; unas y otras tienden a reforzarse mutuamente, ya que son principalmente las firmas modernas las que venden indistintamente al Mercado Común y a terceros países; asimismo, con algunos titubeos y desfases por países, las empresas privadas se reconvierten y mejoran eficiencia y capacidad administrativa.

c) **La infraestructura**

La crisis regional y los propios programas de ajuste macroeconómico han tenido como efecto secundario, la reducción del gasto público en la conservación y mejora de los servicios básicos de infraestructura. Las redes de comunicaciones, carreteras y puertos, no sólo acusan severo deterioro, sino que tampoco se han ampliado o renovado tecnológicamente de acuerdo con las necesidades de modernización de la economías. Similar situación se observa en el sector energético donde ya se registran limitaciones que permiten anticipar un serio déficit.

II. TRANSFORMACION ECONOMICA E INTEGRACION REGIONAL

1. El punto de partida

Centroamérica se presenta como una región que ha decidido en lo esencial las estrategias futuras de su desarrollo: recuperación de los equilibrios macroeconómicos, modernización económica, reforma del Estado, integración a la economía mundial, cimentación del proceso de formación de capital y crecimiento de la iniciativa e inversión privadas, nacional y extranjera. Hay voluntad política de seguir avanzando en ese camino de transformación; como también en hacerlo dentro de un esquema de cooperación regional que lo facilite y atendiendo de modo creciente el rezago social.

Sin embargo, no se ha rebasado por entero la fase de transición entre dos patrones distintos de desarrollo; los procesos de estabilización y cambio estructural no han finiquitado la etapa dolorosa de los acomodos económicos y hay heterogeneidad en los avances de los países; la secuela de los conflictos bélicos no se ha absorbido por entero; los progresos en el combate a la inflación y en la transformación de las bases productivas aún no han madurado suficientemente para garantizar una fase nueva de desarrollo sostenido con estabilidad; los costos de la crisis de los ochenta y los rezagos acumulativos anteriores han dejado crecer una deuda social que debiera saldarse en beneficio de los valores de la democracia.

2. Planteamiento del problema en términos de acción regional

Los cauces de las estrategias económicas de Centroamérica siguen hoy rumbos distintos a los que orientaban la acción de los gobiernos cuando se suscribió el Tratado General de Integración Económica (1960) y se diseñaron sus instituciones e instrumentos.

En la década de los ochenta, los fenómenos de la polarización política interna, la multiplicación de las tensiones de la guerra fría en la región, el problema de la deuda latinoamericana y el empobrecimiento del comercio internacional de materias primas, causaron estragos enormes al proceso regional de cooperación económica. La crisis de inserción externa, que deprimió simultáneamente al comercio de exportación y a las corrientes del ahorro foráneo, arrastró consigo al intercambio regional y, por su profundidad, redujo sustantivamente la autonomía de los gobiernos para impulsar políticas compensatorias de orden nacional y regional.

3. Crisis e integración

En 1970 el intercambio regional representaba más de una cuarta parte de las exportaciones de los miembros del Mercado Común. El retiro parcial de Honduras del programa regional, contrajo ligeramente el dinamismo de las transacciones recíprocas, reduciendo el coeficiente mencionado al 23% en 1980. De ahí en adelante, la crisis económica generalizada y la divergencia en las estrategias gubernamentales para encararla y crecer, llevaron a disminuir en más de la mitad el valor del comercio intrarregional (1986). Desequilibrios macroeconómicos en un trasfondo de confrontación bélica, llevaron a imponer trabas artificiales al desarrollo de las transacciones recíprocas, con enorme desperdicio de los capitales acumulados en dos décadas de creación de infraestructura física y de la capacidad de oferta de una gran variedad de productos manufacturados.

Los escollos al comercio regional en la década de los ochenta resultan artificiales, ya que no nacieron de desventajas productivas reales ni a las exigencias e una auténtica racionalidad económica; pese al retroceso de la integración, la demanda regional se mantuvo como el tercer mercado más importante de las exportaciones centroamericanas; su participación nunca descendió del 10% de las exportaciones globales.

En la segunda mitad de la década de los ochenta, comienza a reafirmarse la vitalidad de los arreglos de integración y a madurar cambios en las políticas económicas. Ello se traduce en recuperación económica gradual, en el fortalecimiento más intenso del intercambio regional y en la solución espontánea --por la vía de los mercados-- de algunas de las trabas a la integración, pese a que subsistieron hasta muy recientemente tensiones políticas divisionistas.

4. Mirando hacia adelante

Con la decisión de convenir un arancel externo común ya está al alcance de los países la reconstitución de la zona de libre comercio. Así se podrían combinar las ventajas de la integración con las de la apertura a las corrientes del comercio internacional. Además podrían obtenerse ventajas negociadoras en un mundo que marcha a pasos acelerados hacia la formación de grandes bloques económicos.

Frente a la enorme aceleración de los cambios en la economía mundial, Centroamérica se encuentra en desventaja. La apertura inmediata del intercambio con México o con los Estados Unidos, sorprendería sin preparación debida a numerosos sectores y productores centroamericanos.

Elevar la productividad, asimilar las mejores tecnologías, crear la infraestructura humana y física, son tareas insoslayables que tardan tiempo en madurar; entre tanto la oferta externa ya disponible puede desplazar en el corto plazo a las empresas de la región. Por eso, y frente a los desequilibrios de pagos aún no superados, es conveniente ganar tiempo mediante negociaciones conjuntas en las que se obtenga reconocimiento a la condición de zona de menor desarrollo relativo que requiere, consecuentemente, de un trato asimétrico durante un período transitorio.

Esta estrategia no significa el retorno a cánones envejecidos. La nueva integración debe impulsar la liberalización plena de las corrientes comerciales y financieras intrarregionales. No debiera volverse al esquema de repartición de mercados y complementaciones por asignación de industrias. El dinamismo del comercio internacional radica en la especialización, en la captura de las economías de escala, el comercio intraindustrial y el comercio intrafirma. Por eso, junto a la liberalización comercial debe permitirse libertad de movimiento de flujos financieros para que el mercado centroamericano se convierta en el terreno fértil donde florezcan empresas de dimensión regional a través de fusiones, adquisiciones o alianzas estratégicas, capaces de adentrarse y competir en la nueva economía internacional.

El programa de cooperación regional tendrá que pasar a través del filtro de la crítica, preservar funciones que son todavía importantes, asumir otras nuevas y descartar o pasar a segundo plano algunas que han perdido funcionalidad respecto de los nuevos paradigmas económicos y propósitos de los gobiernos. En el primer sentido, habría que continuar insistiendo en acciones que pueden emprenderse mejor a escala regional. Por más que se admitan cambios importantes en los papeles de los distintos actores o agentes del cambio, Centroamérica requiere con urgencia, de inversiones sustantivas para ampliar y mejorar su infraestructura básica. Dichas necesidades se satisficían mediante intervenciones estatales directas; ahora se intenta abordar las mismas demandas con una combinación más flexible de esfuerzos estatales y privados. En el segundo sentido, sería obligado incorporar en la agenda regional de trabajo programas de corte no tradicional, pero que son funcionalmente necesarios en el apoyo de las estrategias económicas de los países. En esta categoría se incluirían claramente las acciones de fomento de exportaciones a terceros países o la instrumentación de políticas tecnológicas modernas.

Muchas de las nuevas dimensiones de los enfoques de la integración ya han sido abordados en los distintos foros e instancias regionales. Aquí se mencionan las que parecerían de mayor prelación.

a) **La reconstrucción del Mercado Común**

i) La zona de libre comercio. En la primera categoría de cuestiones claramente se ubica la reconstitución y fortalecimiento de la zona centroamericana de libre comercio. Aparte de que resultaría incongruente abrir las economías nacionales hacia terceros países mientras se mantienen las trabas al intercambio regional, parece necesario que por esa vía se rescate por entero la capacidad productiva que se instaló para servir al mercado regional durante dos o tres décadas de integración.

ii) Las negociaciones comerciales. Por otra parte, conviene lograr la mayor concentración posible del talento y de la capacidad técnica regional en las negociaciones sobre el proceso externo de liberalización, especialmente las que se relacionan con los Estados Unidos y México. La negociación bilateral puede debilitar la posición centroamericana, por cuanto multiplicaría diferencias en tratamiento, que luego causarían problemas a la necesaria uniformidad de regímenes económicos dentro del Mercado Común Centroamericano.

iii) La infraestructura. Otras actividades regionales que merecen ser preservadas, incluso fortalecidas, se vinculan con el mejoramiento y reconstrucción de la infraestructura regional. Resultaría imposible la modernización competitiva de la producción sin un mejoramiento sustancial de los sistemas de comunicación, transporte y servicios básicos.

En el sentido anotado, habría que poner al día los acuerdos mancomunados que dieron lugar a la red centroamericana de telecomunicaciones, a la red regional de carreteras, a los sistemas de interconexión eléctrica, a los acuerdos sobre transporte carretero, marítimo y aéreo, y celebrar otros, relacionados, por ejemplo, con la comercialización conjunta de productos de exportación o el desarrollo de políticas de fomento al mejoramiento tecnológico de las actividades productivas centroamericanas.

Tómese a título ilustrativo de nueva cuenta el caso de la energía. Durante 1991, tuvieron que implantarse racionamientos de electricidad en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Si bien la causa inmediata fue una sequía, ello subraya la estrechez de los márgenes de maniobra y anticipa una crisis de grandes dimensiones, consecuencia del reducido impulso a proyectos de ampliación en la década de los ochenta, de la obsolescencia y deficiencias de mantenimiento en las refinerías y plantas térmicas, así como de la ausencia de políticas activas de conservación o ahorro de combustibles y electricidad.

Además, también se anticipa una expansión considerable en el consumo de hidrocarburos para la generación eléctrica, lo cual acrecentará la vulnerabilidad de pagos de la región y elevará los costos del abasto de la energía en la producción. En esta materia las mejores soluciones se asocian a programas típicamente de proyección regional. Aprovechar las economías de la interconexión de sistemas, emprender obras hidráulicas mayores, construir una refinería moderna y obtener recursos financieros de largo plazo en el exterior, constituyen acciones que difícilmente podrían estar al alcance o justificarse a escala nacional. Incluso, si los gobiernos decidieran privatizar algunos de esos servicios, la negociación de un régimen multinacional permitiría obtener ingresos superiores por la venta de las empresas y, luego, asegurar niveles superiores de calidad en los servicios.

iv) La agricultura. Un primer conjunto de medidas correlacionado con el restablecimiento de la zona de libre comercio, consistiría en suprimir los obstáculos arancelarios y no arancelarios al intercambio regional de productos agropecuarios, armonizar las políticas de precios, así como los tratamientos a la importación o a las donaciones de productos básicos. El otorgamiento de alguna protección a los productores de granos básicos está sustentado en argumentos económicos (defender a los campesinos de la competencia subsidiada de otros países); pero también debiera apoyarse en consideraciones sociales. En efecto, ahí se concentra el grueso de los agricultores de subsistencia, que constituyen altos porcentajes de la fuerza de trabajo y de los estratos menos favorecidos de la población.

Un segundo paquete, se relaciona con el impulso de las actividades complementarias de los esfuerzos exportadores (comercialización, tecnología, investigación de mercados, transporte, empaque, financiamiento, fuerza de negociación), renglón en el que existen economías y eficiencias de escala importantísimas. Análogos servicios (almacenaje, pronósticos de cosechas, refrigeración, formación de lonjas de productos e insumos agropecuarios, investigación técnica, control de plagas, extensión, y entrenamiento de técnicos) podrían organizarse y regularse con ventaja a escala regional.

Un tercer programa comprendería el fomento selectivo a proyectos de articulación entre la industria y la agricultura. La fabricación de aceites vegetales o el procesamiento de cítricos, son casos ilustrativos que podrían multiplicarse allí donde las empresas nacionales pudieran recibir el concurso regional expresado en programas preferentes de financiamiento, asistencia técnica o comercialización.

b) La convergencia y apoyos mutuos de las políticas macroeconómicas nacionales

Hay coincidencia en cuanto a los principios y enfoques básicos, aunque subsistan diferencias en el grado de avance y en algunas de las estrategias económicas de los países centroamericanos.

La creciente integración en los mercados mundiales, implica una uniformidad cada vez mayor de políticas económicas nacionales interdependientes. En ese sentido, se añade la decisión de los gobiernos de crecer dentro de un marco de integración, lo que refuerza y la exigencia regional de coordinación multinacional de las políticas económicas. El grado de cooperación ya alcanzado y la perspectiva de liberar por entero de trabas a la zona de integración, acentuarán los efectos de la creación de especializaciones y complementariedades, así como provocarán reacciones más acusadas de la demanda frente a las alteraciones de precios dentro del Mercado Común. Por consiguiente, en la medida que se fortalezcan y multipliquen las articulaciones de interdependencia económica, cada país habrá de tomar cada vez más en cuenta los efectos de las políticas macroeconómicas de los otros países en el diseño de las propias. Y aquí se abren una serie de posibilidades asociadas a la coordinación conjunta de acciones que facilitarían la implementación de reformas nacionales y mucho podrían contribuir a dar certeza y eliminar expectativas desfavorables entre los agentes económicos.

c) Reforma estructural e integración

i) La reconstrucción del sector exportador. La reforma estructural de las economías también podría apuntalarse sustantivamente con acciones de dimensión regional. El caso más obvio es el de la reconstrucción de los sectores exportadores centroamericanos. Sobre esta cuestión descansa la viabilidad misma de la modernización del patrón de desarrollo y la posibilidad de finiquitar procesos incompletos de ajuste, esto es, de dejar atrás definitivamente la crisis de los años ochenta, haciendo congruente a plenitud los objetivos de la estabilización con los del cambio estructural. Piénsese, a título ilustrativo, en las economías regionales de complementariedad y aglomeración, en las de la producción a escala, en las de orden dinámico asociadas al cambio tecnológico, en el aprovechamiento de capacidades instaladas excedentes a fin de lanzar productos a costos marginales en los mercados de terceros países y en las ventajas de la comercialización conjunta.

ii) Transformación productiva y acuerdo social. Esas tareas, que se prestan a una intensa cooperación regional, son pilares indispensables en la modernización. Y lo son, aparte de su significación económica, singularmente porque aportan mucho a configurar una cultura social distinta, mejor adaptada al cambio y con la flexibilidad necesaria para hacer suyos los nuevos valores que determinarán el armazón normativo e institucional de la sociedad centroamericana en formación. La elevación del criterio básico de la competitividad, de la eficiencia productiva, de ganar la avanzada tecnológica, supone no sólo implantar cambios en las políticas económicas, sino también alterar de raíz formas de organización, tradiciones y los mismos ordenamientos axiológicos de las sociedades.

iii) Desarrollo tecnológico. En particular hay progresos significativos en identificar necesidades y prelación de la reconversión industrial. Tanto a escala nacional como a nivel centroamericano, ya se dispone de las investigaciones de base que permitirían lanzar rápidamente un programa selectivo de reconversión tecnológica e industrial, cuya cobertura variaría en función de prelación definidas y de la disponibilidad de recursos complementarios a los nacionales. Diez años de crisis se han encargado de depurar empresas, descartando las incapaces de resistir un clima abierto de competencia. Con todo, queda mucho por hacer en cuanto a insertar sistemáticamente las prelación tecnológicas en la vida cotidiana de las empresas centroamericanas. La posibilidad de consolidar la competitividad de las principales industrias establecidas, sería uno de los aportes fundamentales de la integración al afianzamiento de los mercados centroamericanos de trabajo, esto es, a cancelar uno de los sesgos más desfavorables del ajuste recesivo. Aquí la articulación de esfuerzos de la SIECA, el ICAITI y el BCIE, permitirían diseñar programas en las ramas de actividad que se considerasen prioritarias, como agente catalizador o complemento a los proyectos de alcance nacional y empresarial. La absorción del progreso técnico y la elevación de la productividad son a la postre los nuevos medios válidos de competir y elevar las remuneraciones al trabajo.

iv) Medio ambiente e integración. En íntima relación con lo anterior se halla el fortalecimiento de las dimensiones comunitarias de la política de protección al medio ambiente. La depredación de los recursos naturales en la región ha llegado a niveles peligrosos en áreas específicas. Además, la celebración cada vez más próxima de tratados de libre comercio conducirá a la concertación de estrategias precisas en la materia, y a observar normas más rigurosas de

condicionalidad ecológica. Algunos gobiernos nacionales han hecho progresos notables e incluso obtenido recursos importantes de la cooperación internacional. También han comenzado a desarrollarse mecanismos de alcance regional, como los de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Con su patrocinio se ha generado una sólida agenda regional de trabajo que abarca algunos de los temas más apremiantes. A ella necesitará agregarse el tema importantísimo del ahorro y conservación del uso de la energía.

v) Otros aspectos de la reforma estructural. Si se decide la venta o privatización de empresas públicas que operan en mercados imperfectos, ocupan posiciones monopolísticas o satisfacen servicios de orden público, habrá necesidad posterior de instalar algún tipo de regulación que proteja al público consumidor. El diseño de los mecanismos y el desarrollo institucional de las prácticas regulatorias, constituyen una tarea nueva que requiere establecer estándares operativos, procedimientos de vigilancia y mecanismos de solución de conflictos, que luego han de corresponderse con prácticas internacionales estandarizadas, sobre todo de convenirse tratados de libre comercio con terceros países. En este tópico, como en el caso de la armonización de los regímenes de promoción a la inversión extranjera, los incentivos a las exportaciones o los sistemas tributarios, son obvias las ventajas de establecer criterios uniformes en toda la región.

Las acciones regionales, al aglutinar esfuerzos privados, públicos o mixtos, tienen un papel singular a desempeñar; no tanto en condicionar el comportamiento de las variables que más directamente influyan en el reparto del producto o de los costos y beneficios de las estrategias del manejo económico, como en desarrollar una red de nexos institucionales que faciliten el desarrollo a escala de cada país.

Hay un horizonte abierto a la cooperación regional en el cuidado de la salud y en el mejoramiento educativo, pilares de la formación de capital humano. Ya existen programas e instituciones de combate a epidemias que convendría reforzar. A lo anterior cabría añadir algunas acciones nuevas con parámetros regionales que, a la par de focalizar el gasto social, comenzarían a compensar algunos efectos asimétricos de los programas de ajuste.

5. Aspectos institucionales

En las circunstancias presentes y previsibles, la revitalización del sistema regional de cooperación económica contribuiría decisivamente a completar el ciclo de estabilización y ajuste estructural que

abrirá las puertas a una etapa nueva de desarrollo sostenido. Sin embargo, ello implica implantar cambios en las funciones, la dirección de los esfuerzos y las prelacións de las instituciones de la integración.

Del mismo modo, el cambio de hoy deja por lo menos parcialmente obsoletas a un conjunto de instituciones nacionales y regionales que se habían organizado y desarrollado en torno a funciones que han perdido vigencia. En contraste, la administración del cambio se encuentra ante la falta de un armazón institucional ad hoc o enfrenta la necesidad de organizar funciones que no se atienden, mientras existen programas que han dejado de revertir interés primario. En cambio, hacen falta cuerpos especializados en la negociación externa de los tratados de libre comercio, en su administración, o más adelante en materia de solución de conflictos, diseño y aplicación de reglas **antidumping**, o en la regulación de servicios públicos privatizados. Afirmación similar puede hacerse con respecto al seguimiento de los mercados para evitar abusos o ineficiencias monopólicas, en el diseño de mecanismos apropiados de encarar diversos problemas tecnológicos, educativos, de la producción, y el financiamiento del desarrollo, o en la elaboración de marcos legales que aseguren la concordancia de esos cuerpos e instituciones con la economía. El Instituto Centroamericano de Administración Pública en coordinación con diversos organismos nacionales, debiera emprender la formación de administradores públicos capaces de atender las nuevas demandas de los sectores públicos centroamericanos.

Es también claro que el Banco Centroamericano de Integración Económica, tendría ahora la función de promover un mercado regional de capitales y servir, junto con el Consejo Monetario, de punta de lanza para fortalecer la presencia centroamericana en los mercados financieros internacionales y en el aprovechamiento de oportunidades hasta ahora dejadas de lado por falta de mecanismos y conocimientos apropiados. Hasta tanto no se decanten con mayor precisión las circunstancias y los objetivos de la integración en la década que se inicia, no parece apropiado intentar la reforma a fondo del tratado vigente.

A la fecha, los apremios económicos y políticos, han resultado en un profuso conjunto de mandatos y acuerdos, así como en la multiplicación de los foros de decisión y análisis. El afloramiento acumulativo de prelacións y su insuficiente vertebración, conspiran contra el avance de los trabajos y propician la desorganización de los programas de las instituciones regionales.

Por tanto, es imprescindible simplificar y ordenar con rigor jerárquico las acciones regionales; y una vez definidas, armar en torno a ellas los programas que permitan llevarlas a la

práctica, estableciéndose una clara división del trabajo entre los distintos organismos y entre éstos y las diferentes dependencias gubernamentales.