

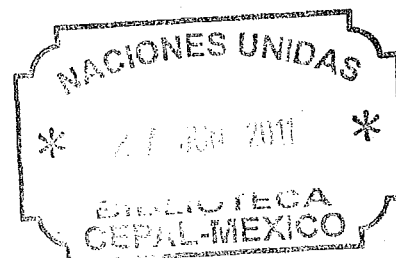
Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.186
13 de diciembre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



CENTROAMERICA: NOTAS SOBRE ALGUNAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO
PARA LOS AÑOS NOVENTA

Documento preliminar sujeto a modificaciones de fondo y de forma.

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Introducción	3
II. Supuestos básicos necesarios para un modelo a largo plazo	8
III. Objetivos del modelo	16
IV. Restricciones al modelo	20
V. Un experimento a contracorriente	24
VI. Descripción general de las políticas y los instrumentos	27
VII. Comercio con el resto del mundo	31
VIII. Cooperación regional	36
IX. El mercado interno	41
X. Conclusiones	45

PRESENTACION

Centroamérica atraviesa desde principios de la década por una adversa situación económica, política y social. Los gobiernos han llevado a cabo importantes esfuerzos para enfrentarla y para aliviar los problemas que en grado creciente afligen a un grupo amplio de la población. Organismos internacionales de financiamiento y agencias de cooperación bilateral han mostrado interés por ayudar a la región y, en general, la Comunidad Internacional ha expresado su voluntad de respaldar las acciones que se orienten a recuperar el crecimiento económico y a restablecer la paz en el área.

Sin embargo, todo parece indicar que para revertir las tendencias actuales y sentar las bases de un sostenido proceso de crecimiento y de transformación social, será necesario reorientar la estrategia de largo plazo. Lo anterior obliga a la búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo que se haga cargo de los reajustes que se han registrado en las cinco economías, de los cambios sociales que han venido tomando forma en los países y de las profundas transformaciones en el funcionamiento de la economía internacional.

En ese sentido, este documento contiene un conjunto de reflexiones muy preliminares, que resumen discusiones llevadas a cabo internamente en la Institución y el resultado de una serie de entrevistas efectuadas en Centroamérica a diversos funcionarios públicos, representantes del sector empresarial, dirigentes de organizaciones (cooperativas) e intelectuales. Este es un primer documento que será revisado en su fondo y forma, para poder presentar una versión preliminar a los foros centroamericanos correspondientes.

I. INTRODUCCION

Se ha generalizado referirse a los años ochenta en América Latina como a "la década perdida" en reconocimiento al enorme precio que la región pagó en términos del desplome en sus niveles de vida como resultado de la crisis de la deuda. Centroamérica no sólo sufrió la crisis de la deuda sino que tuvo que enfrentar los efectos de guerras, de desplazamientos masivos de refugiados y de varios desastres naturales. Por ello, para Centroamérica los años ochenta fueron algo más que una década perdida: quizás representaron la peor crisis en su historia post-independencia.

En estas circunstancias, la tarea de reconstrucción económica y social de los años noventa adquiere una importancia preponderante. No obstante, aquí también Centroamérica enfrenta problemas especiales. Las impresionantes tasas de crecimiento de Centroamérica durante las tres décadas posteriores a 1947-1948 se basaron en un modelo económico que se desmoronó en los años ochenta y que no podrá restaurarse en los noventas. Así, la tarea de reconstrucción de los años noventa sólo podrá lograrse con base en un nuevo modelo: este informe pretende ofrecer varias ideas que podrían contribuir al establecimiento de ese modelo.

El modelo económico anterior a 1980 descansaba sobre tres pedestales. El primer pedestal era el rápido crecimiento de las exportaciones agrícolas tradicionales (sobre todo café, bananos, algodón, carne de res y azúcar); los ingresos generados por estas exportaciones apuntaron los tipos de cambio de la región, lo que hizo posible un régimen de tasas de cambio fijas frente al dólar, lo que de hecho ponía a Centroamérica bajo un patrón dólar (el segundo pedestal); la combinación entre las florecientes exportaciones extrarregionales y el patrón dólar hizo posible el rápido crecimiento del comercio interregional a través del Mercado Común Centroamericano (el tercer pedestal).

El desplome del primer pedestal en los años ochenta no es un fenómeno temporal. Si bien es obvio que las exportaciones agrícolas tradicionales seguirán desempeñando un papel preponderante en la actividad económica de Centroamérica, es poco probable que jueguen un papel dinámico: no obstante, la región necesita desesperadamente fuentes de dinamismo para aumentar rápidamente los niveles de vida en los años noventa. Los problemas de acceso a los mercados (por ejemplo café y azúcar), de costos (por ejemplo algodón) y

de ecología (por ejemplo carne), indican que lo más que puede esperarse de las exportaciones agrícolas tradicionales es un crecimiento lento tanto en términos de volumen como de valor.

Si no es posible depender de las exportaciones tradicionales para generar los aumentos necesarios en las reservas de divisas, entonces hay que empezar por buscar nuevas fuentes de dinamismo para la exportación. Empero, las exportaciones no tradicionales son sumamente sensibles a los tipos de cambio e implican --sobre todo en las etapas iniciales-- una depreciación real de las tasas de cambio. Por lo tanto, no va a ser realista mantener tipos de cambio nominales fijos durante los años noventa.

De aquí que el Mercado Común Centroamericano no pueda establecerse sobre sus antiguas bases; el patrón dólar se ha desplomado y no es posible confiar en las exportaciones tradicionales para generar las divisas fuertes que van a necesitarse para financiar los desequilibrios en el comercio interregional. Esto no significa que el MCCA no tenga un papel que desempeñar en la reconstrucción de Centroamérica en los años noventa pero significa que la integración regional tendrá que apoyarse en nuevos cimientos. Los viejos cimientos se han desmoronado y no se pueden restaurar.

En los años noventa, la reconstrucción de las economías de Centroamérica tendrá que enfrentar otros problemas. El modelo de crecimiento del período anterior a 1980 tuvo éxito cuando se le mide por el incremento en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, pero mucho menos éxito cuando se le juzga por los cambios en la distribución del ingreso, en la reducción de la pobreza y en otros indicadores sociales. Existe la opinión generalizada de que durante los años ochenta estos problemas se agravaron; algunas investigaciones sobre la pobreza sugieren que, lejos de ser un fenómeno "marginal", es algo que se ha extendido muchísimo y afecta a más de la mitad de la población de toda la región. Es obvio que cualquier modelo económico nuevo para la Centroamérica de los noventas que no ataque explícitamente el problema de la pobreza adolecerá de un defecto muy grave.

Y esto mismo es aplicable a las cuestiones ambientales. El crecimiento económico anterior a 1980 en Centroamérica se llevó a cabo con muy poca consideración por los aspectos ecológicos y la conservación del medio ambiente: en realidad, el medio ambiente se trató (como en tantos países) como un recurso gratuito que podía explotar la sociedad. El resultado fue una grave reducción de la superficie silvícola, la contaminación de ríos y

lagos y el surgimiento de las primeras señales de agotamiento del suelo en algunas zonas agrícolas. El problema en Centroamérica no es tan grave como en otros países latinoamericanos (por ejemplo en Haití), pero un nuevo modelo económico para la región no puede seguir considerando al medio ambiente como un recurso gratuito.

Si bien ciertas investigaciones emprendidas por las ciencias sociales han revelado una comprensión más clara de los costos y los beneficios del modelo anterior a 1980, la década de los años ochenta trajo consigo una serie adicional de problemas económicos que no existían antes. Entre estos sobresalen el problema de la deuda y las fricciones entre los sectores público y privado.

En 1982, año en que México amenazó con dejar de cumplir sus compromisos, sólo se reconocía que Costa Rica y Nicaragua tuvieran problemas de deuda externa. A partir de entonces, los cinco países han tenido dificultades para pagar el servicio de su deuda, al grado que la acumulación de pagos vencidos ya es la regla y no la excepción. Los deudores pequeños --como es el caso de los países centroamericanos-- cuentan con muy poco poder de negociación ante sus acreedores, de modo que no tienen muchas probabilidades de que se redacten nuevas "reglas internacionales del juego" que se adapten a la región. De todas formas el problema de la deuda tendrá que resolverse si se espera que la región crezca durante la década de los noventa. Este es sólo un ejemplo de cuán importante resulta el contexto internacional para Centroamérica y por ello se volverá esta cuestión en una sección posterior.

Por el contrario, la falta de confianza entre los sectores público y privado es principalmente un fenómeno centroamericano, aunque no esté al abrigo de las presiones externas. El sector privado acusa al sector público de desperdicio, ineficiencia e incapacidad y exige un Estado más pequeño; por su parte el sector público deplora la miopía empresarial del sector privado y su supuesta preferencia por mandar al extranjero sus capitales en vez de invertirlos a largo plazo. Como es obvio, estas fricciones reflejan, en gran medida, las crisis económicas de los años ochenta, pero también son una de las causas de los problemas económicos. Es posible afirmar con certeza que, si no se resuelve este problema, las probabilidades de lograr una rápida recuperación durante la década de los noventa serán muy escasas.

La adopción de un modelo económico a largo plazo en Centroamérica requiere muchas suposiciones que examinaremos en la siguiente sección. Sin

embargo, una condición necesaria para el crecimiento en los años noventa es el cumplimiento de programas de estabilización: una "pizca para el crecimiento" antes de haber completado la estabilización daría por resultado una receta desastrosa. Se implantaron programas de estabilización desde principios de los años sesenta (en Costa Rica), pero en estos momentos aún no están completos en varios países: no obstante, en todos ellos ya se están emprendiendo labores de estabilización a pesar de los costos sociales y políticos que implican, y ahora es posible afirmar que a principios de los años noventa, en toda la región se habrán establecido los cimientos de programas de ajuste encaminados a lograr un crecimiento renovado. De hecho, un programa semejante ya ha sido adoptado en Costa Rica y los tres países septentrionales (Guatemala, Honduras y El Salvador), actualmente analizan el contenido de sus programas de ajuste futuros. En Nicaragua, la estabilización sigue siendo uno de los objetivos de más alta prioridad, pero el éxito del programa de estabilización en 1989 plantea la posibilidad de que las políticas para promover el ajuste y el crecimiento se conviertan en una realidad después de las elecciones de 1990.

Hay otras razones para creer que éste es un momento propicio para plantear la cuestión de un modelo de desarrollo a largo plazo para Centroamérica. Por definición, los programas de estabilización enfocan su atención en el corto plazo con políticas para restaurar el equilibrio interno y externo. Sin embargo, estas medidas a corto plazo a veces tienen consecuencias a largo plazo; esto significa que un modelo a largo plazo puede encontrarse implícito en un programa de estabilización aun cuando las autoridades no estén necesariamente conscientes de ello y, en caso dado, de seguro que no aprobarían sus consecuencias a largo plazo. Un buen ejemplo de un programa de estabilización a corto plazo con consecuencias a largo plazo (al que las autoridades dieron la bienvenida) fue la reacción a la depresión de 1929 en los países latinoamericanos más importantes; las medidas tomadas para restaurar el equilibrio externo proporcionaron la estructura que a largo plazo dio lugar a una industrialización sustitutiva de importaciones.

Dado que las políticas de estabilización a corto plazo pueden tener consecuencias a largo plazo, tiene sentido adquirir una visión del futuro para no caer en incoherencias. Además, muchos de los participantes de fuera de Centroamérica (en particular el Banco Mundial) poseen ideas muy claras sobre el futuro de la región; nada malo hay en esto --y de hecho es lo menos

que se puede esperar de un organismo internacional tan prestigiado-- pero a fin de cuentas las necesidades futuras de Centroamérica deberán determinarlas los propios centroamericanos. A su vez, esto requiere la adopción de un modelo a largo plazo por parte de los dirigentes de la región. Ese modelo podría tener muchas de las características distintivas comunes a los modelos propuestos por organismos de fuera, pero es poco probable que correspondan con exactitud.

II. SUPUESTOS BASICOS NECESARIOS PARA UN MODELO A LARGO PLAZO

El entorno dentro del cual habrá de desarrollarse cada país centroamericano durante la década de los noventa se verá afectado por el panorama regional e internacional. Estas dos dimensiones (regional e internacional) intervendrán como una limitante fundamental sobre el ritmo y el carácter del desarrollo en Centroamérica durante la próxima década. Por lo tanto, es necesario atender estos aspectos explícitamente y dejar claramente establecidos cuáles son los supuestos que se hacen.

Primero, tiene que asumirse que a nivel regional Centroamérica se encamina hacia la paz. Este es un supuesto fundamental. Sin paz en la región, pocas serán las posibilidades de crecimiento y el desarrollo seguirá distorsionado por las necesidades de una economía de guerra. Sin embargo, a pesar de que este es un supuesto esencial, ni siquiera se tratará de justificarlo (eso requeriría un informe adicional, cuando menos tan largo como éste). Bastará pues, señalar que se supone el final de la guerra civil en Nicaragua, el desmembramiento de los contras y una disminución de los conflictos militares en El Salvador y en Guatemala.

Las implicaciones de este supuesto son enormes. Significa que la asignación de la inversión pública y del nuevo gasto en la infraestructura social podrán determinarse con base en consideraciones económicas más que militares. También significa que las enormes cantidades de centroamericanos que actualmente se desplazan dentro de la región podrán empezar a retornar a sus países de origen y que el tamaño de las fuerzas armadas podrá reducirse con el correspondiente incremento en la fuerza laboral productiva.

Sin embargo, el supuesto de paz también significa que dejarán de llegar a la región algunos de los flujos de capital internacional que han ayudado a financiar los déficits en las cuentas corrientes de las balanzas de pagos durante los años ochenta. Esos préstamos o subvenciones otorgados a la región por razones geopolíticas disminuirán en importancia a medida que se reduzcan las tensiones regionales. Dado que se puede prever que la región va a mantener un importante déficit en su cuenta corriente durante los años noventa, ¿podría esperarse la ampliación de otras fuentes de financiamiento que vengan a tomar el lugar dejado por la disminución de los flujos de capital bilateral con motivos geopolíticos?

Una fuente de alivio podría encontrarse en la reducción de la deuda por los bancos comerciales. Para Centroamérica no importa si esto se logra mediante una solución integrada al amparo del Plan Brady (como fue el caso de las recientes negociaciones con Costa Rica) o por medio de un paquete concertado por el Programa Especial para Centroamérica (PEC) patrocinado por las Naciones Unidas; el punto principal es que un descuento substancial (¿50%?) en el principal que se adeuda a los bancos comerciales podría reducir el ingreso de capital bruto necesario para sostener un déficit determinado en la balanza comercial o aumentar el tamaño del déficit que podría sostenerse mediante una captación determinada de capital bruto.

De todas formas habrá que pagar un precio a cambio de una reducción de la deuda. Entre mayor sea el descuento, mayor será la probabilidad de que los bancos comerciales dejen de desempeñar un papel preponderante en la reconstrucción del futuro de Centroamérica. Este no es un argumento en contra de la reducción de la deuda puesto que los bancos comerciales ya se han mostrado muy reacios a desempeñar un papel importante en la región aun sin haber reducido la deuda; simplemente significa que Centroamérica no puede depender de los bancos para que le brinden ese apoyo a la balanza de pagos que con toda seguridad va a requerir un modelo a largo plazo.

Es muy probable esperar un incremento en la inversión externa directa (IED). Durante la última década, este renglón de la balanza de pagos se vio fuertemente afectado tanto por la crisis económica como por la inestabilidad política. En el mejor entorno económico y político de los años noventa, respaldado por políticas concebidas para promover las exportaciones, puede predecirse con seguridad que la IED va a recuperarse. Sin embargo, no debe esperarse demasiado de este renglón: la IED ha sido tan escasa que hasta un fuerte incremento en términos porcentuales no bastaría para resolver el problema financiero. El supuesto más realista es que durante los años noventa va a ir aumentando paulatinamente la proporción del déficit de la cuenta corriente financiada por la IED.

Los flujos de capital oficial multilateral --ya de importancia considerable en los años ochenta-- aumentarán aún más durante la próxima década. Los préstamos provenientes de organismos multilaterales internacionales son esenciales para las tareas de reconstrucción y son muy buenas las perspectivas de un incremento en las subvenciones por parte de la Comunidad Europea. Si bien durante los años noventa se puede esperar la

disminución de algunos flujos de capital oficial bilateral por las razones arriba mencionadas, también es cierto que existen ciertos donantes (por ejemplo Japón) de quienes se puede esperar un incremento de su ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la región. Tomados en conjunto, es posible esperar un incremento de los flujos de capital oficial (multilateral y bilateral).

Hay otros dos flujos de financiamiento muy importantes para la balanza de pagos de Centroamérica. El primero es el nivel de las remesas y el segundo la repatriación de capitales. Estos dos flujos no aparecen registrados en las estadísticas de la balanza de pagos por razones obvias, si bien ambos tienen implicaciones macroeconómicas muy importantes.

A finales de los años ochenta las remesas alcanzaron un nivel tan alto que extraoficialmente se las consideró una de las fuentes más importantes de obtención de divisas extranjeras en algunos países. El nivel de las remesas lo determina sobre todo por la población de centroamericanos que radica en Estados Unidos y por el promedio de sus ingresos; son muy pocas las probabilidades de que dicha población disminuya y bastantes, en cambio, las de que aumente el promedio de sus ingresos. Por lo mismo, durante los noventa las remesas van adquirir mayor importancia. De todas formas, actualmente las remesas se emplean de una manera muy poco provechosa: por lo general no llegan al sistema bancario ni se registran en la balanza de pagos; se venden en el mercado negro para financiar artículos de consumo no duradero y después son recompradas por terceros, con mucha frecuencia como un medio para mandar capitales al exterior (fuga de capitales). La eficiencia con la cual se emplean las remesas es quizás un aspecto de mayor importancia que el de su tamaño por lo cual se volverá a él más adelante.

La implantación de controles de divisas más y más estrictos durante los años ochenta disminuyó, si bien no logró eliminar, la fuga de capitales en Centroamérica. Lo cual hace surgir la pregunta de si podría llevarse a cabo una repatriación de capitales y en qué circunstancias.

Sería un error hacer demasiado hincapié en la repatriación de capitales. El consenso general es que la repatriación de capitales desempeña un papel de seguidor más que de líder en la recuperación económica; por lo mismo, no es lógico esperar que la repatriación de capitales inicie el proceso de recuperación sino más bien que regrese una parte de los "capitales golondrinos" una vez iniciado el proceso de recuperación.

Se estima que esta conclusión es perfectamente válida para Centroamérica. Por lo tanto, el nuevo modelo de desarrollo no deberá depender del supuesto de una repatriación de capitales. Si el modelo tiene éxito, ciertos capitales regresarán, pero esto será como un premio adicional que no deberá tomarse en cuenta en los cálculos preliminares.

Estas observaciones altamente especulativas acerca de los flujos financieros internacionales permiten concluir que durante los años noventa Centroamérica dispondrá de un apoyo adicional a su balanza de pagos. Sin embargo, es poco probable que sea de tal magnitud que la balanza de pagos deje de ser una limitante. Por lo tanto, va a ser muy importante la obtención de divisas por medio de una promoción de las exportaciones y de ahí que resulta apropiado volver la atención al entorno internacional en el cual va a llevarse a cabo la promoción de las exportaciones en los años noventa.

Centroamérica es una región que ha sido, y sigue siendo, muy abierta al comercio internacional. Esto significa que el entorno internacional afecta el nivel y el ritmo del cambio de la actividad económica en formas muy diversas. Estas incluyen las condiciones del mercado mundial para los productos básicos, las oportunidades para los productos no tradicionales, la frontera de la tecnología internacional y la transferencia de tecnología, el papel de las compañías transnacionales (ET) y el comercio de los servicios.

Las exportaciones de los productos básicos --motor del crecimiento de Centroamérica durante décadas-- se venden a precios externos que se determinan en el mercado mundial; además, varias exportaciones esenciales están sujetas a cuotas que se concertan en foros internacionales. La demanda mundial está determinada por la elasticidad-ingreso junto con los efectos de sustitución de los precios. De ahí que los precios, las cuotas y las elasticidades (precio e ingreso) se combinen con el ingreso mundial para generar la demanda mundial para cada producto básico y junto con las participaciones del mercado actual permitan calcular una primera aproximación de la posible participación de América Central en el mercado mundial durante la década de los noventa.

A nivel mundial existe la idea generalizada de que no son particularmente favorables las perspectivas de los principales productos básicos exportados por Centroamérica. Sigue siendo posible que las exportaciones de productos básicos de la región muestren una actividad dinámica por medio de un aumento en la participación del mercado mundial; de

hecho, el fracaso del sistema de cuotas para el café representa una excelente oportunidad para que América Central aumente su participación en las exportaciones mundiales de café. De todas formas, aun haciendo caso omiso de las restricciones a la oferta, no debe exagerarse esta posibilidad. Es muy probable que las cuotas del café se restablezcan dentro de unos 12 a 24 meses y que las ventas a los países sin cuota se vean sometidas a restricciones aún mayores.

Como es obvio, siempre existe la posibilidad de que ocurra cierto número de acontecimientos favorables para los productos básicos tradicionales. La Ronda de Uruguay de las negociaciones del GATT (que habrá de concluir en 1990) muestra indicios de que podría darse una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias para los productos tropicales en los principales países consumidores; la formación de un mercado interno único (MIU) en la Comunidad Europea (CE) para 1993 significa que los 12 países de la CE deberán unificar su tratamiento a las exportaciones (por ejemplo a los bananos), lo cual con toda seguridad traerá consigo una baja en el promedio de las barreras arancelarias y no arancelarias. Estos esfuerzos no deben menospreciarse, pero es probable que su impacto cuantitativo sea pequeño debido a que en muchos casos las barreras ya son muy bajas.

Por lo tanto, el supuesto más realista consistirá en fijar un crecimiento más bien lento (de uno a dos por ciento al año) del volumen de las exportaciones centroamericanas de productos básicos tradicionales. Es indudable que los precios también van a elevarse por encima de sus niveles actuales, pero a largo plazo no es posible esperar un incremento importante por mejoras en los términos de intercambio (INTC). De hecho, al analizar el período intermedio que termina en 1993, la Comisión Sanford trabajó suponiendo un pequeño deterioro del INTC pero no encontró una razón de peso que impidiera que esto mismo se proyectara hasta finales de la década (véase el Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo, la Pobreza, los Conflictos y la Esperanza Centroamericanos: Un vuelco en América Central, Durham, 1989, Duke University Press, pág. 113, cuadro 1).

En el caso de las exportaciones no tradicionales (agrícolas e industriales) vendidas fuera de la región, los precios mundiales, las cuotas (como a los textiles), las elasticidades, precio e ingreso también son importantes, pero las participaciones en los mercados desempeñan un papel especial. Esto se debe sobre todo a los sistemas preferenciales para todos

los países en desarrollo, por una parte (por ejemplo el Sistema Generalizado de Preferencias [SGP]), y por otra, a los sistemas especiales (por ejemplo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe [ICC] y el Acuerdo de Cooperación de la Comunidad Europea), en los cuales puede participar Centroamérica. La existencia de estos sistemas especiales permite pensar en el aumento de la participación en el mercado por parte de la región durante la próxima década como algo factible, aun cuando las condiciones del mercado mundial fuesen desfavorables.

Actualmente se está negociando una ampliación al plazo de la ICC que habría de vencer en 1996. Hay indicios de que se va a acordar una ampliación hasta el siglo próximo, con cierta liberalización para la lista de los productos restringidos (por ejemplo al ron). Pero quizás lo más importante es que se está realizando un esfuerzo por definir las reglas de la ICC para que los impuestos compensatorios no se apliquen con la arbitrariedad de antes (por ejemplo a las flores cortadas por Costa Rica). Es de suponer que la cuestión de invitar a Nicaragua a entrar a la ICC se pospondrá hasta después de las elecciones de febrero de 1990.

La Comunidad Europea, un mercado opulento de más de 300 millones de consumidores, sigue siendo un territorio virgen para las exportaciones no tradicionales de Centroamérica. La Convención de Lomé, firmada entre la CE y 66 países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico, discriminó a Centroamérica al ofrecer privilegios especiales a los signatarios de Lomé sin embargo, el Acuerdo de Cooperación firmado con América Central en 1985 ofrece la posibilidad (hasta ahora escasamente aprovechada) de superar esa discriminación consiguiendo privilegios de tipo Lomé para toda la región. A medida que el Acuerdo de Cooperación empieza a funcionar con mayor efectividad, es muy probable que durante los años noventa mejore el acceso de las exportaciones no tradicionales a la CE. Puesto que ya no hay posibilidades de que la región pueda beneficiarse de la Convención de Lomé, ésta será la forma más eficaz de combatir la discriminación implícita en dicha Convención por parte de Centroamérica; la reciente admisión de la República Dominicana y de Haití a Lomé --con lo cual el total de los países de la ACP es ya de 68-- fue considerada por la CE como un caso especial debido a su posición geográfica y se señaló explícitamente que no podría tomarse como un precedente para la admisión de otros países latinoamericanos pequeños.

En muchas partes existe el temor generalizado de que la formación de un mercado interno único (MIU) en la CE en 1993 va a crear una "Fortaleza Europa" que hará más difícil las exportaciones para los terceros países. Estos temores son exagerados. Primero, la legislación del MIU implica la unificación de las tasas impositivas y arancelarias para las importaciones provenientes de terceros países; en muchos de los casos que atañen a Centroamérica, éstas ya están niveladas; pero de no estarlo, lo más seguro es que se nivelen hacia abajo y no hacia arriba. Segundo, se espera que la formación del MIU aumente la producción y el consumo per cápita, cosa que de hecho es la razón de ser del MIU. Eso aumentará la demanda, sobre todo de productos con elasticidades de altos ingresos.

El peligro de una "Fortaleza Europa" se encuentra sobre todo en el campo de los bienes de alta tecnología y de los servicios internacionales; esto podría convertirse en un problema para los países industrializados que abastecen a la CE, como Japón y Estados Unidos, pero sólo será de interés secundario para América Central. Para los tipos de productos y servicios que Centroamérica podría exportar a la CE durante los años noventa, el acceso a ese mercado podría mejorar después de 1992.

Por lo tanto, los sistemas especiales para las exportaciones no tradicionales podrían funcionar en favor de Centroamérica en los años noventa. Además, generalmente las condiciones del mercado mundial para esos productos no son desfavorables. A largo plazo, se espera que continúe el vuelco en el comercio mundial en favor de las exportaciones de manufacturas por los países en desarrollo y los cambios planeados en el PIB podrían ayudar a una región como Centroamérica. Como es obvio, los problemas no desaparecerán y en algunos casos persistirá la aplicación arbitraria de barreras no arancelarias y de tasas compensatorias. De todas formas las opciones con que cuenta América Central no son fáciles y el aspecto fundamental es el saldo entre los beneficios y los costos. En una perspectiva general, no se vislumbran muy promisorias las condiciones del mercado para las exportaciones no tradicionales. También existe la posibilidad de que la aplicación de políticas de apertura en algunos países en desarrollo (por ejemplo México) abra una serie de oportunidades de exportación para Centroamérica que antes le estaban cerradas por medio de barreras arancelarias y no arancelarias.

Por último está la cuestión del comercio de los servicios. Independientemente de cuales sean los resultados de las negociaciones de la Ronda de Uruguay sobre el comercio internacional de los servicios, esta rama del comercio mundial muestra visos de crecimiento durante los años noventa, tanto en términos relativos como absolutos. Existe la idea generalizada de que el comercio de servicios (actualmente estimado entre 20% y 40% del comercio mundial) será dominado por las ET, lo cual dejará a Centroamérica en una desventaja relativa con un fuerte déficit en la cuenta de servicios de su balanza de pagos. Pero esto es muy engañoso; los servicios están conformados por muchas actividades diferentes, de las cuales en cuando menos una de ellas (el turismo) Centroamérica ya ha demostrado su potencial. Empero, existen muchas otras en las cuales América Central posee ventajas en costos debido a sus niveles de sueldos y a su situación geográfica; este aspecto se analizará con mayor detalle en la sección VII.

III. OBJETIVOS DEL MODELO

En Centroamérica ya se han discutido mucho los instrumentos (por ejemplo las políticas arancelarias). Sin embargo, un modelo a largo plazo requiere de objetivos tanto como de instrumentos y son los objetivos los que deben determinar la selección de los instrumentos. Hasta el momento, se han discutido mucho menos los objetivos que los instrumentos y esto no ha ayudado a que se promueva una política económica coherente.

El primer objetivo tiene que ser el crecimiento rápido del PIB per cápita. En algunos países (por ejemplo Costa Rica), el crecimiento rápido del PIB per cápita (dos a tres por ciento anual) durante toda la década siguiente llevaría el ingreso per cápita a niveles récord; en otro de ellos (por ejemplo Nicaragua), lo mejor que puede esperarse es una recuperación del ingreso per cápita a los niveles que tenía a fines de los años setenta.

Es difícil imaginar una mejora en los niveles de vida sin un aumento en el PIB per cápita. Sin embargo, lo contrario no es cierto. Es posible un incremento en el PIB per cápita que no dé lugar a un aumento generalizado en los niveles de vida. La historia reciente de Centroamérica brinda abundantes ejemplos de esto mismo. Así, un segundo objetivo tiene que ser una mejoría en la distribución del ingreso mediante una reducción de la pobreza.

Este objetivo adquirió una importancia particular en América Central durante la última década. La distribución del ingreso, ya altamente desequilibrada a finales de los años setenta, empeoró durante los ochentas y la incidencia de la pobreza se ha acelerado. Es indudable que se seguirá debatiendo la definición de pobreza durante muchos años, pero es inevitable llegar a la conclusión de que la pobreza está ahora más extendida en América Central.

Un tercer objetivo es el autoabastecimiento en granos básicos a nivel regional. Este es un objetivo aún más controvertido. Algunos economistas argumentan que si un país puede importar arroz o maíz a un precio más bajo que el del producido localmente, eso debe hacer; los recursos así liberados pueden emplearse en forma más productiva en otra cosa. Este es un aspecto crucial en cuestión de política, ya que es bien sabido que el maíz puede cultivarse a un costo menor en Texas, por ejemplo, que en América Central.

Hay razones de carácter económico y no económico para oponerse a esta aplicación de la ley de la ventaja comparativa. Las razones económicas en

favor de la especialización se basan en el supuesto de que los recursos liberados pueden reencauzarse hacia actividades que contribuyan directa o indirectamente a exportaciones que permitan pagar el aumento en las importaciones. Si la especialización da lugar a un incremento en el desempleo, el caso debe desecharse. En el contexto centroamericano, grandes fincas productoras de granos básicos podrían orientarse a la producción de cosechas exportables sin muchas dificultades, pero esto mismo no es aplicable a las granjas pequeñas que predominan en la producción de granos básicos.

Los argumentos no económicos son muy parecidos a los que se emplearon en Japón, en la Comunidad Europea y en Estados Unidos para proteger su agricultura. No son argumentos necesariamente buenos, pero es ridículo esperar que Centroamérica aplique normas que ni siquiera aplican los países más ricos del mundo. Cuando los países ricos abran sus mercados al libre intercambio de productos agrícolas, Centroamérica tendrá que reexaminar sus propios argumentos no económicos en cuestión de protección para los granos básicos.

De todas formas el objetivo de un autoabastecimiento en granos básicos no debe aplicarse a nivel nacional. El objetivo es un autoabastecimiento a nivel regional que deje espacio de sobra para que se realice un libre intercambio de granos básicos dentro del Mercado Común Centroamericano. El autoabastecimiento regional da a las grandes fincas la oportunidad de sacar ventaja de las economías de escala, mientras que requiere una protección limitada a las granjas pequeñas.

El cuarto objetivo es un proyecto de industrialización. Al igual que el autoabastecimiento en granos básicos, este es un objetivo controvertido. Algunos arguyen, por ejemplo, que si un país puede aumentar su PIB real per cápita y reducir la pobreza sin industrialización, entonces no es necesaria tal industrialización; de modo similar, si pueden alcanzarse las metas reales de PIB y de pobreza mediante la industrialización, entonces eso demuestra que la industria es un buen instrumento, pero sin que por ello se la convierta en un objetivo.

En el contexto centroamericano, son complejas las razones para pensar en la industrialización como un objetivo. Primero, es muy difícil pensar en el cumplimiento de los primeros dos objetivos a largo plazo sin contar con un proyecto de industrialización; en segundo lugar, en todo el mundo la industria ha demostrado que es un medio especialmente poderoso para promover

la acumulación de capital y la transferencia de tecnología. Para capitalizar estas ventajas, Centroamérica tiene que incorporarse a la economía mundial con un proyecto de industrialización diseñado a la medida de su ventaja comparativa dinámica. Las fuerzas del mercado contribuirán en parte a la definición de este proyecto, pero los índices de rendimiento del capital se ven afectadas tan fuertemente por la matriz de las decisiones políticas que las fuerzas de mercado no pueden definirse como objetivas. Ellas mismas se ven sujetas a las decisiones sobre políticas y es mejor reconocer esto explícitamente; por ello, las decisiones sobre políticas deberán subordinarse al proyecto de industrialización y no al revés; esto solamente puede lograrse si el proyecto de industrialización es uno de los objetivos.

Un ejemplo tomado de la historia económica aclarará lo anterior. En el siglo XIX, América Central estableció su ventaja comparativa en el café. Sin embargo, la política no fue imparcial entre café y los demás productos primarios; las reformas liberales crearon una estructura que favoreció al café de mil maneras; la ventaja comparativa provino de esta estructura ("el proyecto del café") y las fuerzas del mercado hicieron el resto; los índices de rendimiento del café, su valor agregado y su precio a los precios en moneda nacional fueron los resultados de las fuerzas del mercado, pero estas fuerzas fueron conformadas en gran parte por las políticas sobre la propiedad de la tierra, el crédito, las tasas de interés, las leyes laborales, etc., todo ello subordinado al objetivo de una creciente producción de café. Un proyecto de industrialización no quiere decir promover una o toda actividad industrial por sí misma. Eso podría resultar sumamente perjudicial. Lo que se necesita es un proyecto que sirva de complemento a los demás objetivos y coseche los beneficios potenciales de la acumulación de capital dentro de una estructura que promueva una ventaja comparativa (dinámica) a largo plazo.

El quinto y último objetivo consiste en reducir la brecha tecnológica entre Centroamérica y el resto del mundo y crear cierta autonomía tecnológica. América central permanecerá como un importador neto de tecnología durante muchas décadas más (si no para siempre); sin embargo, el ritmo del cambio técnico mundial se ha acelerado recientemente y promete continuar así en los años noventa. Los países o regiones que generalmente tienen que importar tecnología, deben contar con una infraestructura que les permita adaptar esa tecnología a sus propios requerimientos; eso significa poseer una fuerza laboral más calificada, instalaciones para diseño e

ingeniería y conocimientos adecuados de administración y mercadotecnia. La edificación de esa estructura tecnológica debe ser el objetivo de Centroamérica durante los años noventa.

IV. RESTRICCIONES AL MODELO

Generalmente, el crecimiento económico a corto plazo está determinado por los cambios en la demanda. Sin embargo, a largo plazo, el crecimiento económico está determinado por una serie de restricciones que limita el aumento de los suministros. Esta sección pretende identificar las principales restricciones con probabilidades de afectar la parte correspondiente a los insumos de la economía Centroamericana durante los años noventa.

Es probable que el obstáculo más importante sea la balanza de pagos. En el contexto Centroamericano, un crecimiento dado en el ingreso real implica un crecimiento aún más rápido en las importaciones, con la correspondiente necesidad de divisas para nuevos bienes de capital, materias primas, bienes de consumo, pagos por tecnología y servicios. Las divisas se consiguen por medio de exportaciones y de ingresos netos de capital, pero se puede predecir con certeza que en los años noventa la eficiencia marginal de las divisas permanecerá alta. Por ello va a ser de muy alta prioridad recibir cada vez más divisas para relajar las restricciones a la balanza de pagos y permitir, ceteris paribus, una tasa más rápida de crecimiento.

Quizás el suministro de energía sea otro obstáculo adicional para el modelo a largo plazo. Los pronósticos de la balanza de los energéticos muestran, para la década de los noventa, un saldo desfavorable entre la oferta y la demanda aun aplicando a esta última las tasas más modestas de crecimiento. Las medidas para aumentar el abastecimiento en energéticos (por ejemplo la hidroelectricidad) casi siempre requieren muchísimo tiempo amén de ser de muy alto costo. Además, las proyecciones del abastecimiento no toman en cuenta la posible disminución debida a los daños ecológicos que reducen los niveles de las aguas y azolvan los lagos.

Si se toman literalmente los pronósticos de los balances energéticos, estos implican una importante reducción del índice del posible crecimiento a largo plazo en Centroamérica. El equilibrio energético es un problema muy grave, pero quizás no sea tan contundente como se presenta en los pronósticos. Primero, muchas empresas han instalado sus propias plantas generadoras en respuesta a la escasez y a las interrupciones por parte del suministro público; esta capacidad casi nunca aparece en las estadísticas, pero puede utilizarse para complementar el suministro. En segundo lugar, la capacidad de generación de energía puede aumentarse rápidamente a corto plazo

mediante termoeléctricas a base de combustóleo; esto aumenta la presión sobre la balanza de pagos, pero no deja de ser una opción factible.

Estas salvedades al desequilibrio entre la oferta y la demanda de energéticos que con frecuencia se proyecta a largo plazo no implican que este sector pueda menospreciarse. Por el contrario, es un asunto muy urgente dar los pasos ahora para aumentar el suministro a mediano y a largo plazos. Es alentador observar la importancia que se atribuye a este problema en el PEC.

La tercera restricción del modelo es el medio ambiente. Ahora se reconoce que el crecimiento económico de Centroamérica anterior a 1980 hasta cierto punto se logró a expensas del medio ambiente. El costo ha sido la tala indiscriminada de los bosques, la contaminación de lagos, ríos y litorales y una disminución en las precipitaciones pluviales anuales en ciertas zonas de la región. El crecimiento de los noventa tiene que ser consistente con la conservación del medio ambiente y, de ser posible, con su mejoramiento. En efecto, se pide a la comunidad que trate al medio ambiente como un bien de capital que se conserva en buen estado por medio un programa anual de reparación y mantenimiento que se lleva a cabo haciendo un cargo por depreciación en las cuentas nacionales.

Aunque se reconoce ampliamente la necesidad de incluir una dimensión ecológica en el crecimiento, no es tan fácil lograrlo. Todas las sociedades, incluso las de América Central, llevan siglos considerando que el medio ambiente es un recurso gratuito que puede consumirse a discreción. La adopción de una restricción ambiental implica ya sea una reducción al crecimiento o un aumento en los costos; puesto que Centroamérica no puede darse el lujo de reducir su crecimiento, esto implica que los costos van a incrementarse lo que a su vez plantea la pregunta de quién los va a pagar. Los beneficiarios de un mejoramiento en el medio ambiente no solamente son los propios ciudadanos (en este caso los centroamericanos), sino también los extranjeros (la contaminación no tiene fronteras). Este quizás sea un problema que los mercados libres aún no están en condiciones de resolver pero que definitivamente deberá tomarse en cuenta en Centroamérica.

Es muy probable que la cuarta restricción provenga de los condicionamientos de los préstamos provenientes del extranjero. Por lo general los condicionamientos no aparecen en las listas de las restricciones, pero se han vuelto muy importantes en el contexto Centroamericano y lo más seguro es que adquieran mayor importancia durante los años noventa. Hay tres

razones para ello. Primero, ya antes se planteó un aumento de los préstamos del extranjero a la región, pero existe una relación apenas aparente entre la extensión de los condicionamientos y el volumen de los préstamos; en segundo lugar, a medida que la normalidad vaya retornando a Centroamérica, los prestamistas se mostrarán más propensos a otorgar sus préstamos incluyéndoles condicionamientos que aumenten sus probabilidades de cobrarlos; en tercer lugar, los préstamos adicionales a la región van a depender en forma desproporcionada de fuentes multilaterales oficiales, las cuales han demostrado ser las más propensas a fijar condicionamientos.

Todo el mundo acepta la necesidad de algún tipo de condicionamiento, pero aquí interviene el aspecto de que los condicionamientos representan una restricción inaceptable para la soberanía nacional. Este no sólo es un problema para América Central sino también para muchos otros países en vías de desarrollo. De todas formas es muy probable que se trate de un problema particularmente sensible para América Central dado que en los años noventa habrá muchos donantes, cada uno con diferentes prioridades y algunos hasta con diferentes ideologías.

Este problema no es de fácil solución, pero es posible aplicarle una regla de oro. Si un país recibe un préstamo para apuntalar su balanza de pagos, es razonable que se le apliquen condicionamientos que aumenten las probabilidades de que mejore dicha balanza de pagos; lo que no es razonable es que se le apliquen condiciones que al donante le gustaría ver aplicadas, pero que son totalmente irrelevantes en lo que concierne a la balanza de pagos. Si los prestamistas y los receptores se atuvieran a esta regla básica, no se resolverían todos los problemas de condicionamientos pero se acabarían algunos de los resentimientos.

Un obstáculo final al modelo quizás provenga del sistema financiero. No podrá haber desarrollo económico en América Central si no aumenta el coeficiente de las inversiones (expresado como un porcentaje del PIB). Parte del aumento podrá pagarse aumentando los préstamos del exterior, pero parte tendrá que provenir de un aumento en el ahorro interno.

Esto crea dos problemas especiales. Primero, cuando no se logra mejorar el sistema financiero para que aumenten los ahorros voluntarios se corre el riesgo de que se estimule el ahorro forzoso por medio de una aceleración de la inflación. La lucha contra la inflación en Centroamérica (incluso en Nicaragua) ha tenido mucho éxito de modo que la región entrará a la década de

los noventa con tasas de inflación que son aún demasiado altas, pero que son bastante más bajas que los niveles máximos que alcanzaron durante los años ochenta. De las experiencias de la década pasada podemos deducir que la extensión de la pobreza es muy sensible a las tasas de inflación; en América Central el pobre sufre mucho cuando se acelera la inflación y un aumento en los noventas no es aceptable. En segundo lugar, el mecanismo tradicional para aumentar el ahorro interno --que aumenta la desigualdad en los ingresos-- tampoco es aceptable en Centroamérica. Hay que recurrir a nuevas fuentes a través de una serie de nuevos instrumentos.

V. UN EXPERIMENTO A CONTRACORRIENTE

Un modelo de largo plazo para América Central tiene que diseñarse de tal modo que saque provecho de las investigaciones ya efectuadas, de la experiencia del pasado y de las ideas de los demás grupos interesados. De todas formas este enfoque presenta un peligro debido a que el modelo propuesto puede estar indebidamente influenciado por los trabajos anteriores; el propósito del modelo es encontrar los instrumentos que puedan satisfacer los objetivos de una manera consistente con las restricciones. Las demás investigaciones sobre el desarrollo a largo plazo en América Central pueden partir de objetivos diferentes de aquellos que se esbozaron en la sección III o pueden estar sujetos a restricciones diferentes.

Por lo tanto, en esta sección se propone llevar a cabo un experimento en contra de los hechos. En este experimento, se asumirá que no existen modelos anteriores, y el modelo a largo plazo debe satisfacer los objetivos esbozados en la sección III y sujetarse a las restricciones de la sección IV.

Cada uno de los países de América Central está sujeto a demandas provenientes de tres fuentes: interna (es decir, nacional), regional (es decir, del resto de Centroamérica) y externa (es decir, del resto del mundo). Por lo tanto, la primera pregunta tiene que ver con la prioridad que debe otorgarse a cada fuente de demandas.

Un modelo que empiece con una expansión del mercado interno (por ejemplo mediante la redistribución del ingreso) podría parecer que cumple muchos de los objetivos, pero pronto entraría en conflicto con la restricción de la balanza de pagos. En el contexto de los años noventa, si se permitiesen los flujos de capital esbozados en la sección II, un modelo que se iniciara con un aumento en la demanda interna pronto fracasaría. El contenido de importaciones directas e indirectas del patrón de consumo de los grupos de ingresos más bajos, no se diga los grupos de ingresos más altos, es demasiado alto para permitir una expansión significativa, *ceteris paribus*, de demanda interna.

Un modelo que diese prioridad a la demanda regional también violaría la restricción de la balanza de pagos, aunque por razones diferentes. Para la región como un todo, las exportaciones y las importaciones intrarregionales son iguales. Sin embargo, las importaciones extrarregionales vinculadas a una expansión del comercio interregional son muy altas; en el peor de los

casos, el coeficiente es de 0.3 y puede subir hasta 0.5 si se toman en cuenta los costos indirectos del capital, los pagos de regalías y las remesas de utilidades. Por supuesto, la expansión del comercio interregional también permite disminuir el intercambio con el exterior sustituyéndolo con importaciones regionales. Sin embargo, la expansión del comercio interregional estimula al sector no comercial, lo que directa e indirectamente provoca más importaciones, y puede socavar los ingresos por exportaciones extrarregionales a través de cambios en los precios relativos. Así, un modelo basado, *ceteris paribus*, en una expansión de la demanda regional pronto violaría también la restricción de la balanza de pagos.

Las demandas interna y regional están, hasta cierto punto, bajo el control de las autoridades. La demanda externa no lo está. Por lo mismo, un modelo que otorga prioridad a la demanda externa es, de hecho, un modelo que da prioridad al aumento del abastecimiento regional para los mercados del extranjero. Como es obvio, un modelo así no estaría violando la restricción de la balanza de pagos; por el contrario, el aumento en los ingresos por exportaciones --ya descontadas las importaciones adicionales requeridas directa e indirectamente por la expansión de las exportaciones-- suavizaría la restricción de la balanza de pagos.

De todas formas, una política que dé prioridad a la demanda del extranjero, *ceteris paribus*, tendrá que enfrentar otros problemas. Dentro del contexto centroamericano existe el peligro real de que los instrumentos utilizados para promover las exportaciones extrarregionales (por ejemplo la reducción unilateral de las tarifas) resulte discriminatoria para el comercio intrarregional. Puesto que el comercio interregional está dominado por los bienes manufacturados, la política de promover las exportaciones extrarregionales puede socavar el objetivo de un proyecto de industrialización. Si las nuevas exportaciones al resto del mundo son de tipo industrial, esto podría no importar; Empero, si fueran productos agrícolas o los productos de maquiladoras, este podría debilitar seriamente el objetivo de un proyecto de industrialización.

No sólo la demanda regional podría verse socavada por una política que otorgara prioridad a las exportaciones extrarregionales. La necesidad de movilizar recursos hacia el sector de las exportaciones y ofrecer una tasa de rendimiento atractiva para el capital extranjero y doméstico podría socavar el mercado interno a través de una creciente concentración de los ingresos y

la riqueza. Este se contrapone al objetivo de mejorar la distribución del ingreso a través de una reducción de la pobreza.

Habría que ser muy ingenuo para no reconocer que estos conflictos entre la demanda externa por una parte y la demanda regional/nacional por la otra pueden ocurrir en la práctica. En América Central, por ejemplo, la promoción de las exportaciones se realiza cada vez más mediante políticas unilaterales de reducción de tarifas que resultan violatorias de los tratados regionales, que ha convertido al MCCA de una Unión Aduanera en una Zona de Libre Comercio. De modo similar, prevalece el criterio de que el éxito espectacular de Costa Rica con exportaciones no tradicionales se ha logrado mediante una fuerte concentración de los ingresos y un aumento en el coeficiente Gini.

Por lo tanto, parece que el modelo a largo plazo se enfrenta a una decisión incongruente; la lógica de las economías centroamericanas, en particular la restricción de la balanza de pagos, sugiere que se dé prioridad a la demanda externa, pero si se da prioridad a la demanda externa da la impresión de que se corre el riesgo de violar algunos objetivos mencionados en la sección III.

Ante esta opción, algunos modelistas se muestran dispuestos a hacer a un lado todos los objetivos a excepción del de maximizar la tasa de crecimiento del PIB real per cápita; sin duda es algo coherente, pero también es derrotista. Además, los objetivos esbozados en la sección III no son extras opcionales; son elementos esenciales para el desarrollo económico a largo plazo de América Central.

Afortunadamente, es posible resolver este dilema. Debe otorgarse prioridad a la demanda externa de modo que resulte un complemento para la expansión de la demanda regional y del mercado interno. Esto es difícil, pero no imposible, como lo veremos más adelante. Por el momento, las políticas enfocadas hacia el exterior que se han adoptado para promover la apertura con demasiada frecuencia han socavado, más que complementado, las otras dos fuentes de demanda.

Por lo tanto, para Centroamérica la cuestión no está en establecer o no establecer una apertura mediante políticas comerciales dirigidas al exterior. La cuestión está en qué clase de apertura tener y, en particular, en la necesidad de escoger una política que no socave las demás fuentes de demanda ni viole los objetivos del modelo a largo plazo.

VI. DESCRIPCION GENERAL DE LAS POLITICAS Y LOS INSTRUMENTOS

En economía existe la tendencia muy frecuente, si bien comprensible, de utilizar las palabras "política" e "instrumentos" en forma indistinta. Para muchos propósitos no es necesario diferenciarlas, pero lo es para efectos de este informe. Las políticas son las estrategias que las autoridades tratan de implantar por medio de la manipulación de los instrumentos; así, por ejemplo, las autoridades cambian el tipo de cambio (un instrumento) esperando que así promoverán las exportaciones no tradicionales (una política). Si bien es incuestionable que las autoridades controlan los instrumentos, ejercen mucho menos control sobre las políticas.

En esta sección se esbozan los instrumentos importantes para la política que requiere un modelo a largo plazo para América Central. Esto se lleva a cabo por medio de una matriz (véase el cuadro 1) donde las políticas aparecen en las columnas y los instrumentos en los renglones. Cada instrumento puede entonces evaluarse en función de su probable repercusión sobre cada política; se ha utilizado un sistema de clasificación que va de tres (efecto débil) a uno (efecto fuerte). Como es obvio, estos juicios son subjetivos, pero no arbitrarios. El sistema de clasificación pretende reflejar las conclusiones sobre la eficacia de los diversos instrumentos en el contexto de Centroamérica.

Las primeras cinco columnas se refieren a políticas para incrementar las exportaciones al resto del mundo. La primera columna se refiere a las exportaciones tradicionales, que en el contexto Centroamericano son las famosas cinco (café, bananos, algodón, azúcar y carne); algunas exportaciones no tradicionales (por ejemplo el cardamomo de Guatemala) muestran ya muchas de las características de las exportaciones tradicionales, pero la distinción está tan bien establecida en la región que es preferible a fin de no cambiar la lista de las exportaciones tradicionales.

Las tres siguientes columnas se refieren a las exportaciones no tradicionales de bienes al resto del mundo (RDM). Las tres clases de bienes son agrícolas, manufacturados (inclusive agroindustriales) y productos de maquiladoras. Con demasiada frecuencia no se hace distinción alguna entre estas tres clases de exportaciones no tradicionales, aunque cada una de ellas tiene consecuencias muy diferentes para los objetivos del modelo a largo plazo y cada una puede afectar las restricciones de diferentes maneras.

Cuadro 1

POLITICAS E INSTRUMENTOS EN AMERICA CENTRAL

Instrumentos	Políticas							
	Mercados internacionales					Mercados regionales		Mercados nacionales
	Exportaciones tradicionales	Exportaciones no tradicionales Agrícolas	Manufac-tureras	Maquila	Exportaciones de ser-vicios	Manufac-tureras	Agrícolas	Mercado ampliado Institu-ción na-cional de importa-ciones
I. Nacionales								
a) Tipo de cambio	2	1	1	1	1	2	2	3
b) Aduaneros	3	1	1	1	3	1	1	3
c) Crédito	1	1	1	3	2	2	3	1
d) Inversión extranjera directa (IED)	3	2	2	1	1	2	3	3
e) Tasa de interés	2	2	2	3	2	2	3	2
f) Salario mínimo	2	2	2	1	2	2	3	1
g) Gastos gubernamentales	3	3	2	3	2	3	3	1
h) Tasas impositivas	3	2	2	2	2	2	3	1
i) Cambios institucionales	3	3	3	3	3	1	1	2
II. Externos								
a) Acuerdos comerciales	1	2	3	3	3	3	3	3
b) Ingreso mundial	1	2	1	2	2	3	3	3
c) Barreras no arancelarias	2	1	1	1	3	3	3	3
d) Transferencia de tecnología	3	2	2	1	2	2	3	3

Notas

- 1 = Efecto fuerte
 2 = Efecto mediano
 3 = Efecto débil

La quinta columna se refiere a las exportaciones de servicios al RDM. Aunque casi todos reconocen el futuro prometedor que el turismo centroamericano (un servicio para el RDM) ofrece a largo plazo, muchos argumentan que la ventaja comparativa de las exportaciones de servicios se seguirá inclinando en favor de los países industrializados durante los años noventa. No hay duda de que, a nivel mundial, es cierto que un cambio está teniendo lugar en la división internacional del trabajo que favorece las exportaciones de bienes manufacturados por los países en vías de desarrollo y de los servicios por los países desarrollados. Sin embargo, a nivel regional es posible identificar muchas exportaciones de servicios (además del turismo) que pueden explotarse rentablemente por Centroamérica. Este punto se analiza con más detalle en la siguiente sección.

Las columnas seis y siete del cuadro 1 se refieren al mercado regional (MCCA). La primera de las dos columnas se refiere a una política de incremento en el comercio de bienes manufacturados; esto incluye la conocida política de SII regional, tan exitoso en los años sesenta, pero también incluye cualquier política tendiente a promover el comercio interregional de bienes manufacturados, inclusive de productos agroindustriales. La segunda de las dos columnas se refiere al comercio interregional de productos agrícolas; esto incluye, por ejemplo, el comercio de granos básicos así como el de materias primas.

Las dos últimas columnas se refieren a las políticas concebidas para ampliar el mercado interno. La primera se refiere a las políticas para ampliar el mercado sin sustitución de las importaciones nacionales (por ejemplo reducción de la pobreza a través de trabajos públicos rurales), mientras que la segunda se refiere a las políticas para ampliar el mercado interno mediante la sustitución de importaciones a nivel nacional.

Los renglones del cuadro 1 contienen detalles de los instrumentos disponibles. Es necesario distinguir --para que el análisis esté completo-- entre los instrumentos controlados por las autoridades nacionales o regionales y los controlados por el resto del mundo. Como es obvio, esta última lista dista mucho de estar completa, pero menciona una serie de instrumentos que son importantes para las políticas de las columnas y que no están sujetas al control de las autoridades centroamericanas. Ejemplos de esto son las cuotas a las exportaciones tradicionales para el RDM, las barreras no arancelarias aplicadas a las exportaciones no tradicionales por

los países industrializados avanzados y la transferencia de tecnología internacional.

Todos los demás instrumentos se supone que caen bajo el control de las autoridades nacionales o regionales. En algunos casos esto es indiscutible (por ejemplo los tipos de cambio nominales y las tasas de los salarios mínimos). En otros casos (por ejemplo la inversión extranjera directa [IED]), sólo en parte esto es cierto dado que el flujo real de la IED depende de una multitud de factores de los cuales solamente algunos están sujetos al control de las autoridades. Además, muchos de los instrumentos (por ejemplo las tarifas) están sujetos cada vez más a condiciones acordadas con organismos internacionales y, por lo tanto, no totalmente en manos de las autoridades. De todas formas, las decisiones de las autoridades tienen un efecto importante sobre cada uno de los instrumentos listados en los primeros nueve renglones del cuadro.

A su vez los instrumentos que afectan las política y sus efectos pueden ser desde débiles hasta fuertes. Por ejemplo, en el caso del tipo de cambio, éste puede tener un efecto fuerte sobre las exportaciones no tradicionales al RDM y sobre la SII nacional; se espera que tenga un efecto moderado sobre las exportaciones tradicionales y el mercado regional y solamente un efecto débil en la expansión del mercado interno por medio de algo más que la SII nacional.

El cuadro también aclara el impacto de los instrumentos sujetos al control del extranjero en las políticas. Por ejemplo, se espera que las barreras no arancelarias erigidas por los países industrializados avanzados tengan un efecto fuerte sobre las tres clases de exportaciones no tradicionales al RDM, un efecto moderado sobre las exportaciones tradicionales y un efecto débil en todo el resto (inclusive las exportaciones de servicios).

A medida que se desciende por el cuadro 1 se adquiere una idea de lo que se requiere para promover una política determinada. En algunos casos esto es claramente más difícil que en otros; por ejemplo, en el caso de las exportaciones tradicionales, sólo se identifican tres instrumentos con efectos fuertes y dos están sujetos al control del extranjero. Por otra parte, en el caso de la industria maquiladora, hay seis instrumentos identificados con efectos fuertes de los cuales cuatro de ellos están bajo el control doméstico o regional.

VII. COMERCIO CON EL RESTO DEL MUNDO

Esta sección pretende explorar las formas de promover un comercio con el RDM que complemente, más que socave, los mercados regionales y domésticos. Dados los obstáculos que encaran las exportaciones tradicionales, estas políticas de apertura están dirigidas principalmente a las exportaciones no tradicionales de bienes y servicios. Esto no significa que pueda esperarse una disminución de las exportaciones tradicionales en términos absolutos --de hecho hasta es posible un modesto aumento en valor y en volumen-- pero sí significa que puede esperarse que disminuyan en términos relativos en proporción a las exportaciones totales y en proporción al PIB.

Es indudable que la promoción de las exportaciones requiere de políticas de apertura, pero son muchas las formas en que las políticas de apertura pueden combinarse para promover las exportaciones y algunas de esas formas tienen mayores probabilidades de ser coherentes con los objetivos del modelo a largo plazo. Como primer paso, es necesario distinguir entre las políticas de apertura que son rápidas y aquellas que son graduales; también es necesario distinguir entre aquellas que no discriminan y aquellas que son selectivas. Este produce una pequeña matriz de dos entradas por lado con las cuatro posibilidades que siguen:

	No discriminadora	Selectiva
Rápida	(1)	(3)
Gradual	(2)	(4)

La primera opción (1), política de apertura rápida e indiscriminada implica una reducción acelerada de las tasas arancelarias, un tipo de cambio flexible y una liberalización de las tasas de interés; se deja al mercado libre la determinación de la distribución de los recursos y la ventaja comparativa se "revela" en aquellas actividades que se realizan mejor bajo las nuevas reglas del juego; la desventaja comparativa, por contraste, se revela en aquellas actividades que se ven forzadas a cerrar. La segunda opción (2) es similar a la primera, excepto que las reducciones arancelarias se introducen gradualmente y los demás instrumentos (por ejemplo los

controles sobre el crédito) que han influido en la distribución de los recursos se van eliminando paulatinamente.

La tercera opción (3), políticas de apertura rápida y selectiva, presupone que las autoridades no desean promover todas las actividades de exportación por igual. Así, los instrumentos se cambian rápidamente, pero de modo que se favorezcan ciertos sectores más que otros. Ahora el mercado libre no es el único que determina la ventaja comparativa y las autoridades se ven forzadas a adoptar una posición en la difícil cuestión de definir en dónde habrá de residir la ventaja comparativa del país a largo plazo. La cuarta opción (4) es similar a la tercera, excepto que se supone que los instrumentos de liberalización del comercio habrán de implantarse en forma gradual y no de golpe.

La primera pregunta que debe contestarse es la de si, en el contexto centroamericano, las políticas de apertura deben ser rápidas o graduales. Una apertura rápida tiene la ventaja de que las partes interesadas no tienen tiempo de formar grupos de presión que distorsionen el proceso de liberalización; es una forma de tratamiento de choque mediante el cual las condiciones correctas pueden lograr un aumento muy fuerte en la eficiencia y la productividad de ciertas actividades. Sin embargo, es poco probable que estas condiciones se den en Centroamérica. En particular, una apertura rápida sin un proceso previo de reconversión industrial puede dar lugar a cierres de fábricas y a una disminución de la base industrial. De hecho, no es difícil imaginar que muchos industriales podrían responder a una apertura rápida convirtiendo sus fábricas en negocios de importación.

Es indudable que hasta en América Central algunas actividades prosperarían si se diera una apertura rápida. La combinación de tarifas más bajas a los insumos importados y de un tipo de cambio competitivo funcionaría en favor de las exportaciones agrícolas no tradicionales, ya que no estarían en peligro frente a las importaciones competidoras y son pocas las barreras a la entrada de nuevas empresas. Esto mismo es verdad, en menor grado, para las maquiladoras, donde las barreras a la entrada --al menos para las empresas nacionales-- tienden a ser más estrictas debido a los requisitos de capital y a la necesidad de información sobre los mercados de exportación.

De todas formas, una apertura gradual favorecería a estos dos grupos pero sin someter la débil base industrial a las mismas presiones. Dada la necesidad de reconvertir la industria, de capacitar a la fuerza de trabajo en

nuevas habilidades y de estudiar y comprender los mercados del extranjero, lo más probable es que la introducción gradual de políticas de liberalización sea lo más conveniente para Centroamérica. Esto significa realizar en forma ordenada, a lo largo de varios años, las reducciones arancelarias, el tipo de cambio, etc., que se necesitan para instrumentar una política de apertura. Como es obvio, hasta una apertura gradual no puede salvaguardar a todas las empresas del parque industrial y las más ineficientes se verán forzadas a cerrar, pero algunas empresas que de otra manera se verían forzadas a cerrar podrán tornarse internacionalmente competitivas.

La segunda pregunta es la de si la apertura debe ser indiscriminada o selectiva. Una apertura indiscriminada tiene la ventaja de que las autoridades no tienen que involucrarse en la selección de los triunfadores. El mercado libre es quien decide y la respuesta a corto plazo al nuevo vector de precios determina la ventaja comparativa a largo plazo.

De cualquier forma, las políticas para una apertura indiscriminada adolecen de una serie de desventajas. No hay garantía de que las nuevas exportaciones sean consistentes con los objetivos del modelo a largo plazo; por ejemplo, ninguno de los productos tiene por qué ser industrial y todos pueden provenir de actividades que requieran muy poca mano de obra no calificada; hasta el sector de exportaciones no tradicionales puede ser muy dinámico, pero dirigir la economía en una dirección contraria a los objetivos planeados.

Otro problema tiene que ver con la ventaja comparativa a corto plazo en comparación con la ventaja comparativa a largo plazo. Por ejemplo, puede convenir a los intereses a corto plazo de un país dar la bienvenida a nuevas exportaciones basadas en una mano de obra barata para aprovechar ciertas concesiones del comercio internacional de naturaleza temporal. Claro que se trata de una estrategia muy riesgosa a largo plazo, ya que, por definición, la concesión comercial es temporal y siempre puede surgir otro país que brinde mano de obra más barata. Además, una estrategia de mano de obra barata implica una política de desvalorización del tipo de cambio que probablemente vaya en contra de los esfuerzos por mejorar la distribución del ingreso a largo plazo.

El tercer problema, muy importante en América Central, es el de las consecuencias de una política de apertura indiscriminada para la infraestructura social. La promoción de las exportaciones requiere de la

cooperación entre los sectores público y privado, el primero de los cuales tiene que proporcionar una infraestructura social que elimine ciertos cuellos de botella en cuestión de insumos. Una apertura indiscriminada puede producir una lista de exportaciones que implique un gasto público muy superior al que podría requerir una lista más selectiva. Una lista de 100 productos de \$1 millón cada uno tiene consecuencias muy diferentes sobre los recursos que una lista de 2 productos de \$50 millones cada uno.

Vale la pena recordar que cada una de las cinco principales exportaciones tradicionales de América Central se introdujo en forma selectiva. Los incentivos para los productores de café en el Siglo XIX (por ejemplo tierra y almácigos gratuitos) no se ofrecieron a otros exportadores; las concesiones ofrecidas a las compañías "fruterías" a finales del siglo pasado solamente se otorgaron para bananos; la introducción del algodón en los años 40 fue posible por las inversiones públicas y las políticas crediticias que se idearon para favorecer su exportación, y un apoyo similar se brindó para el azúcar y la carne. Una política de apertura selectiva es, por lo tanto, más coherente con la historia centroamericana y probablemente evita las desventajas de una apertura indiscriminada.

Una apertura selectiva no tiene por qué significar aranceles discriminadores. Por el contrario, la implantación de aranceles "a la medida" es extremadamente difícil y está plagada de problemas. Es preferible que el elemento de selectividad se introduzca por medio de una política coherente de crédito, de tasas de interés, de tipo de cambio y de IED que favorezca las actividades seleccionadas. Se trata, por lo tanto, de una política que favorezca ciertas actividades concretas más que una política discriminatoria contra las demás actividades no seleccionadas.

Una política de apertura selectiva implica escoger ciertas actividades preferidas, lo cual debe llevarse a cabo manteniendo una clara coherencia con los objetivos del modelo a largo plazo. Es posible lograr lo anterior por medio de actividades para las cuales los mercados externos resulten complementarios del mercado regional o nacional. Un buen ejemplo lo dan las agroindustrias. Las exportaciones de productos agroindustriales emplean en forma intensiva materias primas que se dan en la región; estas materias primas son, o pueden ser, producidas por pequeños granjeros o cooperativas agrícolas de forma que se logre una importante repercusión sobre la reducción de la pobreza; con frecuencia, las materias primas y su procesamiento

implican la adaptación de tecnologías extranjeras que obligan a las empresas a contar con pequeñas instalaciones de investigación y desarrollo. Los productos agroindustriales representan un mercado potencialmente muy lucrativo. Las elasticidades ingreso de muchos de esos productos son altas y con frecuencia los nuevos productos no corren el riesgo de verse desplazados por sustitutos sintéticos debido a que la demanda prefiere los productos a base de materias primas naturales.

La ventaja comparativa a largo plazo de que gozan las agroindustrias de Centroamérica se debe principalmente a su base de materias primas naturales. En algunos países (por ejemplo Costa Rica), también es posible seleccionar sectores con una dinámica ventaja comparativa basada en productos manufacturados que requieren mucha mano de obra capacitada; esta ventaja se deriva de una fuerza laboral capacitada cuyas habilidades se remuneran, en términos de dólar, en una fracción de lo que cuestan en los países industrializados. Estos artículos manufacturados ofrecen la posibilidad de realizar una importante integración descendente y ascendente, requieren de cierta experiencia tecnológica a nivel empresa y contribuyen a ampliar el mercado interno por medio del pago de sueldos y salarios altos en comparación con los estándares locales.

Las políticas para una apertura gradual y selectiva también pueden aplicarse al sector de los servicios. La división del trabajo internacionales en los servicios está sujeta a muchas fuerzas, una de las cuales es la calidad y el precio de los insumos nacionales en mano de obra. Los avances tecnológicos han hecho posible comercializar muchos servicios que antes no se consideraban comercializables. Un buen ejemplo es la reparación y el mantenimiento de aeronaves, que no tienen por qué llevarse a cabo en los países en los que operan. Otro ejemplo es el procesamiento de datos, que puede llevarse a cabo lejos del país al cual se refiere la información.

VIII. COOPERACION REGIONAL

La cooperación regional (CR) incluye el caso especial de la integración regional (IR), pero la CR es más amplia que la IR. Es importante recordar este punto debido a que los cinco países centroamericanos tienen la oportunidad de cooperar en áreas distintas a la mera unión aduanera oficial.

De todas formas, no deja de ser cierto que en Centroamérica la IR sigue siendo la característica más importante de la CR. Además, después de casi una década de decadencia ya hay señales de que el Mercado Común Centroamericano (MCCA) está recuperándose: el valor del comercio interregional registrado oficialmente ha ido aumentando levemente desde 1986, Honduras anunció su intención de regresar al MCCA en un próximo futuro y la Cámara de Compensación ya tiene previsto incrementar su participación en el sistema de pagos multilateral como resultado del reciente acuerdo entre el Consejo Monetario Centroamericano y la Comunidad Europea.

Estas mejoras son bienvenidas, pero dejan sin resolver muchos problemas. El futuro éxito de la IR de Centroamérica depende de la introducción de cambios en la IR que sean coherentes con las políticas de visión hacia afuera que se plantearon en la sección anterior y de que se eviten los errores del pasado, entre los que se incluyen: una ineficiente sustitución de importaciones industriales (SII), una excesiva concentración de los ingresos y de la riqueza que limitó a los tres deciles superiores la receptividad de los mercados para muchos bienes provenientes de la SII, amén de una distribución desigual de las ganancias netas de la IR entre los cinco países.

La necesidad de evitar una SII ineficiente en el futuro requiere de aranceles más bajos. Los aranceles altos no sólo implican altos índices nominales de protección, sino índices efectivos de protección aún más altos para muchas industrias. Existen evidencias circunstanciales de que, aún después de la revisión de los aranceles regionales aprobada a fines de 1985, habría "agua" en las tarifas de muchos bienes, por lo cual es deseable y factible una reducción de los aranceles.

De todas formas, muchas de las ventajas de la IR se pierden cuando la reducción de los aranceles se lleva a cabo unilateralmente (como es el caso actualmente). Las reducciones unilaterales de los aranceles equivalen a que, de un solo golpe, la unión aduanera se convierta en una área de libre comercio (suponiendo que el comercio interregional siga estando libre de

aranceles), y un área de libre comercio es una etapa anterior a una unión aduanera. En particular, la posibilidad de que un país importe bienes procedentes de fuera de la región, sujetándolos a aranceles inferiores a los que aplican los demás países de la región, disminuye la protección real para todos los países, pero quizás no disminuye la protección real del país que reduce sus aranceles unilateralmente. Tarde o temprano, esa situación tiende a provocar represalias (probablemente en forma de barreras arancelarias al comercio interregional).

Por lo tanto, la búsqueda de reducciones arancelarias dentro de un marco regional multilateral es algo de primerísima importancia. El objetivo debe ser el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) con aranceles negociados más bajos para todos los países. La naturaleza misma de las negociaciones multilaterales implica que el ritmo de las reducciones de los aranceles sea más rápido de lo que a algunos países les gustaría y más lento de lo que otros preferirían, pero este es un precio muy bajo a cambio de lograr un AEC. El AEC fue la piedra angular del éxito del MCCA en los años sesenta, lo que lo diferenció del Área Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y su eliminación durante los años noventa pondría en peligro el futuro de la integración regional.

Con un AEC más bajo, Centroamérica podría evitar una SII ineficiente. De todas formas, no todas las SII son ineficientes y un AEC más bajo aumenta las probabilidades de una SII eficiente en la región. La diferencia entre una SII ineficiente y una SII eficiente no es algo sencillo de establecer, pero se debe fundamentalmente a un descenso en la curva de insumos de la industria como resultado de haber aprendido a hacer bien las cosas. Por lo tanto, una industria donde ese cambio no se dé, ni se vaya a dar, con toda seguridad nunca dejará de ser ineficiente puesto que nunca podrá competir contra los productos del extranjero sin la ayuda de una fuerte protección arancelaria. Una industria donde se lleve a cabo ese cambio podrá competir internacionalmente con sólo una modesta protección arancelaria.

Así, una SII eficiente tiene mayores probabilidades de lograrse si se logra que la curva de insumos se incline hacia abajo. Empero, un cambio hacia abajo no es independiente de los cambios arancelarios; la perspectiva de aranceles nominales más bajos obliga a las empresas a cambiar sus prácticas de trabajo, a eliminar el desperdicio y a adoptar nuevas tecnologías, todo ello con muchas posibilidades de provocar mayor eficiencia

de la SII. Estos cambios no pueden llevarse a cabo en el vacío y las autoridades deben garantizar un entorno en el cual las empresas no sólo tengan un incentivo para modificar sus prácticas de trabajo, sino que tengan los recursos para llevarlo a cabo.

De lo anterior se desprende que las reducciones arancelarias, aún por medio de un AEC, no pueden analizarse en forma independiente de las demás medidas concebidas para promover la eficiencia industrial. Una política de reducción arancelaria por sí sola podría acabar tanto con una SII ineficiente como con una SII eficiente, dado que hasta las empresas potencialmente eficientes quizás no logren competir. No es accidental que las políticas de liberalización del comercio en México, por ejemplo, fueron precedidas por varios años durante los cuales a las empresas se les otorgaron incentivos para mejorar su eficiencia por medio de la recapitalización y la capacitación de su mano de obra. Esta es una razón más por la cual la liberalización del comercio en Centroamérica, como se planteó en la sección anterior, deberá ser gradual con objeto de aumentar las probabilidades de lograr una SII eficiente.

En la sección anterior se dijo que las agroindustrias representan la mejor opción para realizar exportaciones no tradicionales al RDM. Esto último requiere materias primas que deben procesarse y, en algunos casos reprocesarse. La base de recursos naturales de cada país centroamericano es relativamente limitada, pero sigue siendo importante a nivel de la región en su conjunto. Existen países con escasos recursos forestales (por ejemplo Costa Rica) y otros con excedentes silvícolas (por ejemplo Honduras); hay países con una proporción muy alta entre población y superficie (por ejemplo El Salvador) y otras con índices muy bajos (por ejemplo Nicaragua). Cuando las decisiones sobre agroindustrias se aprueban a nivel nacional, tomando en cuenta exclusivamente las materias primas disponibles a nivel nacional, lo más seguro es que los resultados sean decepcionantes. Las decisiones deben tomarse a nivel regional, dado que así la base de recursos es más rica; el comercio interregional de materias primas, bastante raquítico hasta ahora, podría y debería convertirse en un componente importante en Centroamérica.

La existencia de un excedente transable de una materia prima determinada es un incentivo obvio para establecer una agroindustria que lo procese; de hecho, es un ejemplo clásico de eslabonamientos hacia adelante. De manera similar, la existencia de una agroindustria determinada es un incentivo para

producir más materias primas por medio de una integración productiva hacia atrás. Como es obvio, estos dos procesos son interdependientes, pero no son automáticos. En particular, si las agroindustrias no logran crearse, entonces serán pocas las probabilidades de aumentar el comercio interregional de materias primas y cualquier excedente comercializable tendrá que venderse en el extranjero.

No cabe duda que actualmente existen otros incentivos para que se creen agroindustrias que empleen las materias primas regionales. Por ejemplo, la estrategia de exportaciones no tradicionales implantada por Costa Rica ha creado una base de recursos naturales más rica que empresas de toda la región podrían explotar para generar valor agregado por medio de su procesamiento y exportación al RDM. Sin embargo, actualmente existe la posibilidad de revivir el viejo esquema de industrias de integración (EII) que operó a principios de los años sesenta. El EII, que se concibió para distribuir equitativamente las nuevas industrias estratégicas entre los cinco países, cayó en desgracia debido a que creó un monopolio regional. Sin embargo, las agroindustrias que exporten hacia el exterior de la región no se verán sujetas a esas mismas acusaciones.

Bajo este nuevo EII, algunas agroindustrias (quizás aquellas que más requieran de fuertes inversiones de capital) podrían catalogarse como industrias de integración y se les asignaría a los países miembros del MCCA. A una beneficiaria de este proyecto se la protegería contra cualquier competencia dentro de la región, pero tendría que vender la mayor parte de su producción al RDM. La ausencia de competencia regional brindaría una mayor garantía de acceso a las materias primas escasas que pudiese necesitar para justificar las inversiones a gran escala indispensables para lograr economías de escala en las agroindustrias.

Como es obvio, el nuevo EII no debe usarse para todas las agroindustrias. Aún cuando el problema de un monopolio regional desaparece si la producción se vende en el extranjero, no se elimina el problema de un monopsonio regional dado que la industria se convierte en un comprador de primerísima magnitud de ciertas materias primas. De todas formas el PII sigue siendo un medio muy eficaz para asegurar que todos los miembros del MCCA gocen cuando menos de una parte de las ganancias netas de la integración regional. Después de su colapso de facto a finales de los años sesenta, el

MCCA nunca encontró un instrumento opcional que resultara tan eficaz para distribuir los beneficios regionales.

El comercio interregional de productos agrícolas no debe limitarse a las materias primas. También hay fuertes posibilidades de aumentar el comercio interregional de granos básicos para que los faltantes y los excedentes a nivel nacional se equilibren a nivel regional. Por años, este ha sido uno de los objetivos de Centroamérica, pero nunca pudo concretarse porque las políticas de alimentos baratos del pasado dieron lugar a importaciones libres de impuestos o a ayudas en alimentos bajo las medidas PL480 y otras. Empero, la crisis en la balanza de pagos de los años ochenta alcanzó un nivel tal que hasta las importaciones de alimentos se vieron afectadas. El resultado fue una serie de restricciones a las importaciones que motivaron la sustitución de importaciones en la agricultura (SIA).

Se acepta generalmente que gran parte de esta SIA, inclusive de granos básicos, conlleva a una producción a costos unitarios más altos que los que rigen en los mercados internacionales. Esto se puede justificar en términos de los costos de baja oportunidad de los factores de la producción que se emplean en la SIA y en los costos de alta oportunidad de las divisas que se ahorran. De todas formas, al igual que con una SII eficiente, es preferible fomentar una SIA eficiente. Esto puede lograrse con mayor facilidad por medio de un incremento en el comercio de granos básicos a nivel regional. A su vez, el comercio regional de granos básicos requiere la eliminación de varias barreras no arancelarias dentro del MCCA.

La cooperación regional también es posible en toda una variedad de sectores, inclusive el del abastecimiento de energía, de sistemas carreteros y de telecomunicaciones. En el pasado, estos sectores consiguieron cierto grado de cooperación por medio del MCCA. Otros sectores de posible cooperación fuera del contexto del MCCA son, entre otros, la transportación marítima, el transporte de carga aérea, la comercialización en terceros países y una posición de negociación común en los foros internacionales (por ejemplo el Acuerdo Internacional del Café, el GATT, la Comunidad Europea). La cooperación en estas áreas apenas ha empezado y aún es común encontrar que los cinco países adoptan posiciones muy diferentes (como sucedió durante la reunión de octubre de 1989 de la Organización Internacional del Café); empero, los posibles beneficios de la cooperación siguen siendo enormes.

IX. EL MERCADO INTERNO

El mercado nacional de cada país centroamericano seguía siendo muy limitado a fines de los años setenta, y se redujo aún más durante los ochentas como resultado de la caída del PIB real per cápita y de una mayor concentración del ingreso y la riqueza. Muchos estudios actualmente dan a entender que en algunos países la mayoría de la población vive en la pobreza.

Una pobreza de este tamaño da lugar a problemas sociales y políticos enormes. Sin embargo, también es un problema económico puesto que reduce el mercado real Centroamericano de 25 millones a unos 10 millones. Esta cifra, por ejemplo, equivale a un poco más de la población de Guatemala e impide que se logren importantes economías de escala.

El intento tradicional para reducir la pobreza en Centroamérica ha sido indirecto y a través del sistema fiscal y de otros mecanismos de redistribución. Tomando en cuenta la amplitud de la pobreza en la región, es obvio que ha fracasado y las razones no son difíciles de descubrir. Aún en los países ricos, por lo general los métodos indirectos para aliviar la pobreza por medio de impuestos redistribuidores no han sido muy eficaces y esto tiene mayores probabilidades de suceder en una región como Centroamérica donde sólo una pequeñísima parte de la población paga impuestos directos (sobre la renta).

En el contexto de los años noventa hay otras razones de pesimismo respecto a un enfrentamiento indirecto en contra de la pobreza vía el sistema fiscal. La falta de confianza en el sector público y las instituciones del sector público en la región no dan confianza en la capacidad administrativa del Estado para llevar a cabo las medidas necesarias.

De ahí que el ataque contra la pobreza, el mejoramiento en la distribución del ingreso y la ampliación del mercado efectivo tendrán mayores probabilidades de éxito si se realizan en forma directa y no indirecta. En otras palabras, la asignación de recursos en los puntos de producción tiene que favorecer estos objetivos.

Las propuestas que se plantearon en las dos secciones anteriores para promover el comercio internacional y regional se concibieron para que fueran consistentes con una reducción de la pobreza. Por ejemplo, las exportaciones agroindustriales al RDM a base de materias primas producidas en la región podrían ser de mano de obra intensiva si los efectos directos e indirectos

del empleo se incluyeran en los cálculos; las políticas de liberalización gradual y selectiva del comercio son coherentes con la promoción de industrias que dan prioridad a una productividad mayor de la mano de obra por medio de programas de capacitación.

Sin embargo, es probable que estas medidas por sí solas no basten. Aún cuando es casi seguro que el sector privado sea la clave para reducir la pobreza durante los años noventa (la tarea principal que enfrentará el sector público siendo la de incrementar su eficiencia), es indispensable recordar que existen dos sectores privados: el primero (P1) es esencialmente el sector formal, mientras que el segundo (P2) está formado por microempresas, artesanías, cooperativas, minifundios, etc. A menos que se reconozca explícitamente la existencia de un P2, es probable que los beneficios de un crecimiento renovado sean absorbidos en forma desproporcionada por P1 sin que se logre una importante reducción de la pobreza.

Hay algunas partes del P2 que pueden incorporarse con bastante facilidad al modelo de desarrollo a largo plazo que se propone. Por ejemplo, no hay razón para que las artesanías no se beneficien de la promoción a las exportaciones no tradicionales; de modo similar, los minifundios deberían poder participar en un incremento del comercio regional de granos básicos, mientras que las cooperativas de productores no se encuentran intrínsecamente en desventaja en el abastecimiento de materias primas para la agroindustria.

Sin embargo, los posibles beneficios del modelo desaparecerán si se evita que el P2 tome parte en la expansión económica como resultado de diferentes cuellos de botella en el lado del abastecimiento. Entre estos es posible incluir la falta de crédito para capital de trabajo, la falta de conocimientos sobre los mercados del extranjero y la carencia de programas de capacitación para las nuevas habilidades que se necesitan.

La propuesta tradicional para resolver estos problemas y eliminar los cuellos de botella, por lo general implica una mayor participación por parte del Estado. No cabe duda de que la participación del Estado es importante para eliminar los cuellos de botella que enfrenta el P2, pero en el contexto de la capacidad administrativa reducida del sector público probablemente no sea suficiente. Por lo tanto es importante tratar de encauzar los recursos combinados de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que operan en la región hacia la solución de este problema. La presencia conjunta de las ONG en Centroamérica es importante; no poseen los recursos financieros de las

agencias multilaterales, pero poseen una enorme flexibilidad y gozan de un apoyo considerable por parte de casi toda la población. Por lo mismo, se encuentran preparadas para canalizar los recursos e implantar programas entre los miles de pequeños establecimientos que forman al P2.

Siguen existiendo muchos individuos y familias que actualmente viven en la pobreza y que quizás no reciban el más mínimo beneficio de ninguna de estas propuestas. Pueden ser desempleados o subempleados, que se encuentran virtualmente fuera de la economía de mercado y dependen de transferencias o remesas de familiares o de limosnas. Por lo general no puede confiarse en el crecimiento económico para eliminar este problema dado que la "derrama" no ha demostrado ser eficaz en Centroamérica.

Es casi seguro que la principal fuente de ingresos para esos grupos a fines de los años ochenta serán las remesas provenientes de familiares residentes en el extranjero (por lo general en Estados Unidos). Las estimaciones varían, pero el valor de las remesas hacia la región en su conjunto probablemente alcance los 1,500 millones de dólares al año en comparación con los 4,000 millones de dólares que se exportaron de mercancías. De ahí que estas remesas ya sean una de las principales fuentes de divisas (la mayor fuente para El Salvador) y que se espere que sigan en aumento durante los años noventa.

Es indudable que las remesas han aliviado la pobreza en Centroamérica. Sin embargo, puesto que no se utilizan con eficiencia poco contribuyen a eliminarla. El grueso de las remesas (más del 80%) se gasta en productos de consumo no duradero y con frecuencia el resto se utiliza para pagar deudas. De ahí que virtualmente no quede nada para aumentar el capital personal de cada obrero, lo que a largo plazo resulta la forma más eficaz de reducir la pobreza. Por si fuese poco, los dólares se venden en el mercado negro y se convierten en un vehículo para la fuga de capitales.

De ahí que resulte esencial que el sistema bancario capture estas remesas para evitar la fuga de capitales y promover la inversión (en capital fijo, de trabajo y humano) por parte de sus beneficiarios. Aquí también es posible que las ONG, en unión con las Iglesias, tengan un papel que desempeñar puesto que cualquier proyecto que promuevan el Estado o P1 se vería sujeto a cierto grado de incredulidad. Además, los detalles de tales proyectos deberán elaborarse con toda claridad a nivel local (¿municipio?),

allí donde las ONG y las Iglesias con frecuencia son las únicas instituciones que cuentan con los conocimientos necesarios.

X. CONCLUSIONES

Este informe se inició enunciando una serie de objetivos que cualquier modelo de desarrollo a largo plazo para Centroamérica debe tomar en cuenta. Por lo tanto, vale la pena recalcar cómo y por qué el modelo delineado aquí puede contribuir al cumplimiento de dichos objetivos.

El objetivo de una recuperación rápida del PIB real per cápita puede alcanzarse por medio de un modelo que haga hincapié en la complementariedad entre los mercados nacional, regional e internacional. En este modelo la expansión de una fuente de demanda no implica una reducción en las demás fuentes de demanda. Las políticas preferidas son coherentes con la expansión simultánea de los tres mercados.

El objetivo de redistribución del ingreso aunado a la reducción de la pobreza puede alcanzarse por medio de una nueva distribución de los recursos entre los sectores y las industrias, pero favoreciendo a aquellos que poseen un alto multiplicador del empleo directo e indirecto. Al mismo tiempo, deben adoptarse medidas especiales encaminadas al sector no formal (P2) con el fin de asegurar que participe de los beneficios de la expansión económica.

El proyecto de industrialización se fomenta de muchas formas. Primero, la difusión de las agroindustrias contribuye a la creación de nuevas industrias capaces de generar valor agregado adicional a partir de la explotación de materias primas regionales. Segundo, una SII eficiente dentro del MCCA da lugar a la creación de nuevas industrias que inicialmente venden su producción bajo la protección de la nueva AEC. Tercero, la estrategia de una liberalización gradual y selectiva del comercio da lugar a la promoción de exportaciones de manufacturas cuya ventaja comparativa se deriva de los costos de la mano de obra (inclusive de la mano de obra calificada).

La meta de incorporar cierta capacidad tecnológica autónoma se logra por medio de la búsqueda de nuevos medios para explotar el procesamiento de las materias primas con el fin de satisfacer los gustos cambiantes de los consumidores de los países desarrollados, de nuevos medios para competir en el mercado internacional de los servicios y por medio de las oportunidades de basar la ventaja comparativa en una mano de obra calificada.

El objetivo de autosuficiencia alimentaria a nivel regional se logra mediante la sustitución de las importaciones en la agricultura en general, y el comercio interregional de granos básicos en particular. Además, la

promoción de las exportaciones no tradicionales crea una mayor variedad de alimentos (incluso de frutas y vegetales) que pueden satisfacer los cambios en la demanda regional.

La principal desventaja del modelo identificado ex ante es la balanza de pagos. Esta limitante se ataca en el modelo por medio de la sustitución de importación y de la promoción de las exportaciones; la sustitución de importaciones se lleva a cabo a nivel regional tanto en la agricultura como en la industria y la promoción de las exportaciones se realiza a nivel nacional en bienes y servicios no tradicionales.

No se ha hecho ningún esfuerzo por incorporar formalmente la limitante del medio ambiente al modelo. En vez de ello se ha hecho hincapié en que el desarrollo durante los años noventa deberá ser "sostenible", es decir que el modelo deberá ser coherente con la conservación, y de preferencia el mejoramiento, del medio ambiente.

En vista del daño al medio ambiente en Centroamérica durante los últimos 40 años y de las presiones continuas que favorecen la destrucción del medio ambiente, quizás deba adoptarse un marco contable que reconozca explícitamente al medio ambiente como un factor de la producción e implique un desembolso en reparación y mantenimiento para conservar el valor del capital ambiental. Actualmente se encuentran en proceso de discusión varios proyectos sobre este asunto.

El abastecimiento de energéticos se mencionó como una limitante del modelo. Resulta más fácil equilibrar la oferta y la demanda a nivel regional que a nivel nacional y el modelo promueve la cooperación dentro del marco del MCCA para reducir los desequilibrios nacionales. De todas maneras algunas proyecciones sugieren que es posible que los cinco países enfrenten déficits nacionales en el año 2000, por lo cual ni la cooperación regional será suficiente. Ante este problema, la necesidad de una capacidad tecnológica autónoma se torna más imperante que nunca puesto que la demanda de energéticos siempre puede modificarse mediante cambios tecnológicos apropiados a nivel de las empresas.

Aun cuando la mayor parte del análisis de este informe se llevó a cabo a nivel regional, sería inapropiado terminar sin una serie de observaciones a nivel nacional. Los cinco países no son iguales y las diferencias afectan las conclusiones.

Las políticas de liberalización del comercio no van a provocar el mismo patrón de nuevas actividades de exportación en cada país. Si bien Costa Rica podría encontrarse en desventaja comparativa en lo referente a las industrias maquiladoras como resultado de su mano de obra relativamente más cara y de una ubicación geográfica desfavorable (el más alejado de Estados Unidos), lo contrario puede ser cierto para Guatemala y El Salvador donde los ingresos netos de divisas procedentes de maquiladoras podrían ser importantes. Guatemala también es el país que podría sacar mayor provecho de las exportaciones de artesanías.

Durante los años noventa, sólo Costa Rica parece ser el que mayor probabilidades tenga de exportar servicios (además del turismo). La razón es el vínculo tan estrecho que existe entre el éxito en este sector y las habilidades de su fuerza laboral; de todas maneras el turismo sigue siendo una de las principales posibilidades para Guatemala, si logra resolver su problema de inestabilidad política, y para Honduras si elimina el problema de un tipo de cambio no competitivo.

Al amparo de una EII renovada, los cinco países podrían beneficiarse del crecimiento de agroindustrias que exportaran al RDM. Sin la EII, los principales beneficiarios van a ser los países que logren allegarse el financiamiento para las inversiones necesarias; los países que mayores probabilidades tienen de aprovechar esto son Costa Rica y Guatemala. Puesto que estos dos países ya son los que más podrían beneficiarse de un renacimiento del MCCA, esto recalca la necesidad de contar con mecanismos como la SII para asegurar que todos los países compartan las ganancias netas.

El comercio interregional de granos básicos y de materias primas crea oportunidades especiales para Honduras y Nicaragua en vista de sus ventajas relativas en términos de abundancia de suelos fértiles, mano de obra barata (cuando menos después de la desmovilización en Nicaragua) y un sector de pequeños agricultores con tenencia de tierras. Guatemala también podría beneficiarse de este aspecto del comercio interregional.

El Salvador podría enfrentar el mayor problema dado que no tiene tierras suficientes, carece de financiamiento para inversiones y cuenta con una mano de obra poco capacitada. Esto subraya una vez más el papel esencial que tienen las remesas para El Salvador dado que su nivel las hace cuantitativa y cualitativamente diferentes del resto de la región. De hecho, se debe concluir que un uso más eficiente de las remesas es una condición esencial

para asegurar que El Salvador tenga una oportunidad realista de cumplir los objetivos del modelo durante la próxima década.