

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.318 (SEM.47/2)
4 de septiembre de 1991

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario de Expertos Ad-hoc

México, D.F., 12 y 13 de septiembre de 1991

CENTROAMERICA: DESARROLLO E INTEGRACION
EN LOS AÑOS NOVENTA

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción.....	1
2. La coyuntura actual.....	1
3. Exigencias, tareas prioritarias y visión de mediano plazo.....	4
a) La corrección de los desequilibrios macroeconómicos.....	6
b) La transformación de las estructuras productivas.....	8
c) Abatir la pobreza extrema.....	11
d) El reordenamiento de las relaciones económicas internacionales.....	11
e) La movilización de los recursos para el desarrollo.....	13
f) El desarrollo de los recursos humanos.....	15
g) La modernización del sector público.....	16
4. La reconstrucción de la integración regional: aspectos instrumentales.....	17
a) Aspectos generales.....	17
b) La institucionalidad de la integración centroamericana.....	17
c) La cooperación externa.....	20
5. Conclusiones.....	21

1. Introducción

Centroamérica se encuentra en una encrucijada. De una parte, han surgido circunstancias nuevas, de signo potencialmente positivo, en cuanto a revertir las tendencias económicas recesivas del decenio de los ochenta. De otra, si bien se advierten intensos esfuerzos encaminados a corregir los desequilibrios macroeconómicos y reactivar las economías, frecuentemente no alcanzan su cometido por cuanto carecen de la articulación indispensable e incluso del necesario sentido de dirección a escala de cada país y sobre todo a nivel regional.

En efecto, la región no está desprovista de iniciativas; acaso hay demasiadas. Tampoco faltan foros para analizarlas y debatirlas. Pero hace falta, primero, un planteamiento orientador y ordenador que explicita al menos las líneas gruesas de un curso de acción, y, luego, los instrumentos que permitan traducirlo en actividades de carácter operativo. En definitiva, es necesario imprimir seguridad y un sentido de dirección al desarrollo de Centroamérica en los años noventa.

Con el fin de facilitar el análisis de estos aspectos, se abordan a continuación tres temas interrelacionados: el carácter singular de la situación centroamericana actual; las tareas prioritarias de los próximos años; y un programa de trabajo con acciones que puedan tomarse en cada país y en el marco de la integración.

2. La coyuntura actual

Centroamérica tiene hoy oportunidad única de retomar la senda del desarrollo. Después de un prolongado período caracterizado --con importantes diferencias de contenido y de grado entre un país y otro-- por recesión económica, inestabilidad financiera y tensiones bélicas, políticas y sociales, ha surgido un conjunto de elementos favorables. Entre estos, cabe destacar cinco, que se refuerzan entre sí y que anuncian la posibilidad de alcanzar posiciones convergentes en los países de la región.

En primer lugar, en el ámbito geo-político mundial, el final de la llamada "guerra fría" tendrá repercusiones previsiblemente positivas sobre Centroamérica. Así, se anticipa que las consideraciones económicas en el futuro tengan prelación sobre las de seguridad en el trato entre los países desarrollados y los de la región, y que la interacción política tendrá lugar en un ambiente menos proclive a la confrontación. Por lo demás, al consolidarse la democracia, perderán relevancia los métodos violentos de acceder y ejercer el poder, y acaso también la significación que tuvo Centroamérica en las tensiones Este-Oeste.

En segundo lugar, como reflejo directo de los factores antes enunciados, los conflictos insurreccionales que han afectado a la región durante muchos años podrían encontrar más fácilmente salidas pacíficas. El objetivo de la paz, postulado con audacia en los Acuerdos de Esquipulas, está hoy al alcance de los países. En el futuro inmediato, los gobiernos y sociedades civiles podrán dedicar lo principal de sus energías a cuestiones intrínsecamente constructivas: elevar el nivel de bienestar material y espiritual de la población, resguardar el ejercicio y las salvaguardas de los derechos individuales o colectivos, y perfeccionar las normas y las instituciones sociales donde se asienta la legitimidad de los gobiernos y la cohesión social de los pueblos.

En tercer lugar, admitiendo imperfecciones conocidas, se han integrado en todos y cada uno de los países gobiernos civiles constitucionalmente electos, que respaldan el veredicto del electorado y que son la base de un desarrollo democrático más participativo y equitativo que el logrado históricamente.

En cuarto lugar, si bien los cambios trascendentes que se vienen dando en el ámbito económico y político internacional representan riesgos, sobre todo a pequeñas economías agroexportadoras como las centroamericanas, también ofrecen enormes oportunidades de progreso y, acaso, menores restricciones en los campos políticos de la pacificación y del perfeccionamiento de la integración regional. Más aún, no se han aprovechado plenamente los esquemas de tratamiento preferencial logrados con la Comunidad

Europea, por un lado, y Estados Unidos de América, por el otro. Estos, y el proceso de consultas recientemente iniciado con México, Colombia y Venezuela, ilustran potencialidades sobre las que se podrían construir o reconstruir relaciones fructíferas en materia de comercio, de financiamiento y de cooperación.

En quinto lugar, el decenio de los ochenta, siendo un período de crisis, también lo fue de aprendizaje. Hay una clara mejoría en el manejo de las economías y de la gestión macroeconómica. Numerosas empresas han logrado adquirir mayor competitividad internacional y también bajar costos o consolidar su posición financiera; algunos países han avanzado en materia de estabilización y ajuste; han surgido generaciones nuevas de empresarios; se ha reestructurado parcialmente la deuda externa, y el sector exportador se diversifica en la mayoría de los países.

Asimismo, se han fortalecido los vínculos y la afinidad de propósitos y estrategias entre los gobiernos centroamericanos. La convergencia de las acciones económicas de corto plazo entre los países ya comienza a desembocar en una mayor coherencia en las políticas a escala regional. Si bien ello no es el producto de un esfuerzo deliberado de armonización, sin duda cancelará divergencias anteriores y facilitará los esfuerzos integradores del futuro.

No obstante lo anterior, queda muchísimo por hacer. Los logros mencionados ocurrieron en el contexto de importantes retrocesos globales. El ingreso real del centroamericano promedio en 1991 es cerca del 14 por ciento inferior a lo que fue en 1980; los desequilibrios macroeconómicos están lejos de haberse superado, sobre todo en el dominio fiscal y de la balanza de pagos; la pobreza ha aumentado de manera considerable; la infraestructura física se encuentra en mal estado y la planta de bienes de capital tiende a la obsolescencia; los recursos naturales han quedado sometidos a diversas formas de degradación y sobreexplotación; en su mayoría, los gobiernos se encuentran financiera e institucionalmente debilitados, abrumados, entre otros aspectos, por una pesada deuda externa; los sistemas educativos de cuando

menos cuatro países registran importantes deficiencias; y el grado de integración económica alcanzado en décadas anteriores entre los países de la región, medido a través del comercio recíproco, se ha reducido en forma notoria, aunque comience a repuntar.

Como desafíos de mayor alcance, prácticamente de supervivencia, los países centroamericanos requieren adaptarse a las condiciones nuevas del mundo en el decenio de los noventa. En ese sentido, se precisa de una transformación profunda de los sistemas productivos que sea, además, compatible con la protección de los recursos naturales y el medio ambiente en la región, con una distribución de los beneficios del crecimiento cada vez más equitativa (sobre todo en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), dentro del marco de la consolidación de sistemas políticos plurales y participativos.

3. Exigencias, tareas prioritarias y visión de mediano plazo

A fin de hacer frente a esas metas, es indispensable configurar una visión de mediano plazo que oriente la acción pública y dé forma a los acuerdos sociales en que se basa todo esfuerzo colectivo de envergadura. En efecto, enfrentar la impresionante acumulación de exigencias --pacificación, modernización política, estabilización y ajuste económico, transformación productiva, apertura externa e integración-- supone partir de un marco de referencia que permita identificar obstáculos, fijar prioridades y lograr los indispensables consensos políticos.

De las declaraciones públicas de los presidentes, así como de los documentos oficiales pertinentes, se puede inferir algo próximo a un "proyecto común" en torno al cumplimiento de dos grandes

objetivos: la modernización productiva, por una parte, y la democracia con equidad por la otra. ¹

Sin embargo, no es posible emprenderlo todo a la vez, en especial a partir de la limitada capacidad organizativa y la escasez crónica de recursos. Los esfuerzos han de concentrarse imperativamente en un número limitado de problemas, los que se incorporarían orgánicamente a la agenda prioritaria de acción. Un examen de la realidad contemporánea aconseja otorgar primacía en el corto plazo a la corrección de los persistentes desequilibrios macroeconómicos, asegurando la estabilidad del futuro. Además, hay tareas adicionales que inevitablemente debieran formar parte de aquélla agenda: la transformación de las estructuras productivas; la atenuación de la pobreza; el reordenamiento de las relaciones externas de los países de la región; la movilización de recursos para financiar el desarrollo; la formación de capital humano, y, la modernización del sector público. ² En todos estos campos, la integración económica habrá de desempeñar un papel destacada para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos trazados.

¹. Entre los objetivos que se enumeran en la Declaración de Antigua se pueden mencionar los siguientes: 1) la estabilidad financiera; 2) la modernización económica (una creciente incorporación del progreso técnico al proceso productivo); 3) una inserción dinámica en la economía internacional; 4) igualdad de oportunidades para toda la población; 5) el fortalecimiento de las instituciones plurales, participativas y democráticas así como el respeto a las libertades individuales y de los derechos humanos; 6) el respeto a la identidad cultural; 7) la defensa del medio ambiente; y 8) una creciente interdependencia económico entre los distintos países de la región.

². La brevedad intencionada de estas notas impide un desarrollo mayor de cada acápite. Mayor elaboración de los planteamientos, aunque en un contexto más amplio --el latinoamericano-- se encuentra en: CEPAL, Transformación productiva con equidad (LC/G.1601), Santiago de Chile, 1990.

a) La corrección de los desequilibrios macroeconómicos

Mientras subsistan desequilibrios macroeconómicos significativos, difícilmente podría abordarse de manera sistemática la tarea de la reactivación sostenible. Lo impiden los bajos niveles de ahorro y de inversión, la inestabilidad de las expectativas y la distorsión de los precios. Asimismo, es indispensable lograr la articulación entre la política económica de corto plazo (cuya finalidad es la estabilización) y la política económica de mediano y largo plazo (que busca apoyar a la transformación productiva). Es esta una cuestión de primera importancia por cuanto la estabilización ha de lograrse con los márgenes de maniobra suficientes para buscar simultáneamente un cambio productivo mínimo que le dé sustentación de largo plazo.

Afortunadamente, hoy existe una importante convergencia de puntos de vista sobre las orientaciones y postulados básicos de la gestión macroeconómica. Aunque a ritmo y con contenido distinto de un país a otro, todos tienden a eliminar distorsiones en los precios reales y los precios relativos con relación al exterior; persiguen regímenes tributarios modernos y sostenibles, con bases impositivas lo más amplias posible; instrumentan políticas monetarias y crediticias que respetan el equilibrio entre los principales agregados de la oferta y de la demanda; aplican políticas de estímulo a la exportación que incluye tipos de cambio reales, altos y estables y racionalizan el sistema de protección comercial con aranceles más bajos y con menor grado de dispersión.

Este cuadro de gradual convergencia sin duda facilitará asumir compromisos integradores. Menos explorado hasta ahora ha sido la manera en que la integración podría facilitar y acelerar aquél proceso de convergencia. Así, existen incontables campos nuevos de cooperación intrarregional que apenas se aprovechan. Si bien hay una larga y fecunda tradición de consultas que alcanza a los asuntos financieros, coordinados apenas de modo parcial por los presidentes de los bancos centrales en el marco del Consejo Monetario Centroamericano, los ministerios de finanzas --para sólo

mencionar un caso-- han estado virtualmente al margen de las actividades regionales. Lo anterior, no obstante que su contribución sería decisiva en cuanto a imprimir mayor coherencia a las políticas de estabilización entre sí y con respecto a las estrategias conjuntas de desarrollo de más largo término.

En ese sentido, la integración ofrece un marco apropiado para emprender acciones de beneficio mutuo en el ámbito de las finanzas públicas. En aquellos países cuyas estructuras impositivas se encuentran más rezagadas, es posible aprovechar experiencias, hasta alcanzar regímenes similares a los existentes en los países relativamente más avanzados en la materia. Con ello se trataría de llenar un doble propósito. De un lado, contribuir a cerrar la brecha fiscal y, de otro, hacer compatibles los sistemas tributarios con la estrategia de apertura externa. En el mismo orden de ideas, existe un amplio campo de cooperación intrarregional en el ámbito de la fiscalización y administración tributarias: capacitación en los centros subregionales, asistencia técnica recíproca entre los ministerios de finanzas; en la modernización y regulación de las políticas bancarias y crediticias; en el fortalecimiento de los mercados de capitales o en el financiamiento de proyectos regionales.

De otra parte, cabe notar que los conflictos armados han tenido un costo social elevado que se prolongará en el futuro inmediato. No sólo se trata de la destrucción de vidas, de recursos materiales y de los daños a la integración regional, sino también de haber retrasado considerablemente los procesos de ajuste económico en la mayoría de los países. En consecuencia, todavía hay costos por asimilar que, necesariamente, afectarán a grandes estratos de la población que tornan más ardua la tarea de reactivación productiva.

Abreviar en el tiempo la corrección de los desequilibrios macroeconómicos valiéndose de la cooperación intrarregional, no sólo coadyuvaría a la reactivación de las economías, sino que constituiría una base sólida para la negociación de cada país con la banca y los organismos multilaterales de financiamiento. La

comunicación de experiencias en las relaciones con esos organismos y con otros acreedores, sin duda serían de enorme beneficio, sobre todo en lo que toca a la negociación de la compleja trama de condicionalidades que suele acompañar a los créditos externos. A partir de esas bases, gradualmente podría llegarse a formular planteamientos comunes,³ bien sustentados en el análisis de sus efectos reales en los países y la región, singularmente en lo referente a la necesaria articulación entre los programas de estabilización y los de desarrollo.

b) La transformación de las estructuras productivas

En rigor, la cuestión de fondo que enfrenta Centroamérica se relaciona con identificar y crear los nuevos polos o motores sobre los cuales se cimentará el desarrollo del futuro y la solución de los problemas del presente, sin descuidar los núcleos de actividad que todavía sostienen a las economías. Muchos de los productos tradicionales de exportación no ofrecen perspectivas favorables en cuanto a resolver la insuficiencia crónica de la capacidad para importar, y la industrialización tradicional destinada a abastecer el mercado interno ha dejado de aportar suficientes impulsos dinámicos al crecimiento.

Hay tareas relativamente claras y otras que necesariamente estarán rodeadas de alguna incertidumbre.⁴ Resalta con nitidez la necesidad de tecnificar al máximo la producción y el mercado de los artículos tradicionales de exportación, así como hacer avanzar cuanto se pueda su industrialización y el procesamiento de subproductos. Al propio tiempo es clara la prioridad relacionada con la reconversión modernizadora, pero selectiva, de los sectores

³. Por ejemplo, negociar la reducción del arancel común pari passu a la obtención del financiamiento externo que permita adaptar las actividades productivas afectadas a un nivel inferior de protección.

⁴ Véase, nuevamente: CEPAL, Transformación productiva con equidad, op. cit.

industriales que fabrican para los mercados locales y regionales. Asimismo, la liberalización del comercio dentro de la región podría contribuir a una asignación más eficiente de recursos pero ello no sería suficiente. También se justificaría establecer normas y estándares técnicos comunes así como reglamentos armonizados de protección al consumidor; convendrían reglas de competencia que redujeran la incidencia de prácticas comerciales restrictivas e incentivos dirigidos a preservar el medio ambiente y a promover una utilización sustentable de los recursos naturales. Un mercado regional exigente, con una protección limitada ante terceros, podría entonces ser una base para exportar al resto del mundo.

Igualmente importante que lo anterior es la tarea de emprender a marchas forzadas el desarrollo de nuevas líneas de excelencia en materia de producción exportable de bienes o servicios no tradicionales con incorporación deliberada y sistemática del progreso tecnológico a fin de crear los indispensables nichos de excelencia competitiva en el comercio internacional.

Dado el carácter sistémico de la competitividad --esto es, la imposibilidad de alcanzarla con medidas aisladas o desarticuladas-- habrá que abordar en forma simultánea y sostenida un conjunto de acciones básicas interrelacionadas. Destacan entre ellas las relativas al mejoramiento de los sistemas educativos; el desarrollo y sobre todo la adaptación y divulgación de tecnologías avanzadas; la expansión de la infraestructura de energía, de transportes y de comunicaciones; la modernización del sistema de intermediación financiera; el perfeccionamiento de la legislación que regula las relaciones obrero-patronales, y otros temas relevantes a la red de vinculaciones y necesidades del desarrollo comercial y empresarial.

Por lo demás, las transformaciones productivas han de llenar el requisito de ser compatibles con la conservación del medio ambiente. Se trata de prevenir y revertir las tendencias al agotamiento de los recursos naturales, cuya explotación ha sido y continuará siendo decisiva al desarrollo y la calidad de vida de

los países centroamericanos.⁵ Hay que poner coto a fenómenos como la erosión y la pérdida de fertilidad de los suelos, la deforestación y la contaminación de aguas y de litorales que han tenido efectos sumamente adversos sobre la ecología de la región.⁶

La transformación productiva resultará más lenta o costosa, cuando no inviable, si se emprende a escala nacional, desaprovechando el potencial de apoyarla en esfuerzos conjuntos de alcance centroamericano. Las experiencias de la década de los sesenta hicieron evidente el valor del régimen ampliado de competencia del Mercado Común Centroamericano y de las ventajas de las economías de escala como impulso a la industrialización y a la creación de una infraestructura básica en beneficio de todos los países de la región.

Hoy, la integración ha de jugar un nuevo papel donde sería prácticamente insustituible. La tarea a emprender consiste en unir los esfuerzos, recursos y capacidades nacionales, para incorporar los beneficios de la revolución tecnológica mundial a la producción, como condición insoslayable en reconstruir, en un plano superior de competitividad, la inserción centroamericana en la división internacional del trabajo. Y no sólo es indispensable lograr el apoyo de los gobiernos, será igualmente importante contar con el concurso decidido del sector privado en llevar adelante investigaciones tecnológicas de utilidad regional, fortalecer los centros especializados de investigación y desarrollo, implantar estándares o normas conjuntas de calidad, o en crear empresas centroamericanas eficientes y de tamaño apropiado, construir redes comunes de comercialización externa, e integrar la pequeña industria a establecimientos mayores que la puedan apoyar técnica y financieramente.

⁵ Los Presidentes de Centroamérica se han abocado a este tema, al otorgar pleno respaldo a las actividades de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

⁶ Véase: CEPAL, El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y el medio ambiente, (LC/G.1648), Santiago de Chile, febrero de 1991.

c) Abatir la pobreza extrema

Por exitoso e intenso que resulte el proceso de transformación productiva y de incorporación del progreso técnico, transcurrirá un período prolongado antes de que pueda erradicarse la pobreza e incorporar a la población marginada a las actividades modernas de alta productividad. Por eso, se justifica establecer metas y medidas redistributivas complementarias que eviten la repetición de fracturas y tensiones sociales, contrarias a la pacificación y al perfeccionamiento de la democracia política. Unas estarían encaminadas a fortalecer las capacidades de las pequeñas productoras; otras, a detener la expansión de la pobreza, sobre todo en sus expresiones más extremas.

En ese sentido, cabría impulsar o dar apoyo renovado a programas dirigidos a favorecer la microempresa, a campesinos y trabajadores por cuenta propia mediante asistencia técnica, acceso al crédito y simplificación de regulaciones; fortalecer los servicios sociales básicos que atienden a los grupos menos favorecidos; fomentar las organizaciones de base de los productores y de la sociedad civil no sólo en materia económica, sino también en cuanto a equiparar su fuerza de representación política al tamaño de los grupos sociales involucrados. Aquí merecería un análisis detallado de la experiencia de Costa Rica, país donde el proceso de ajuste y estabilización ha tenido efectos regresivos comparativamente menores en términos de la distribución del ingreso.

d) El reordenamiento de las relaciones económicas internacionales

Como se dijo, a fin de mejorar la inserción en la economía internacional, Centroamérica tiene que alcanzar creciente competitividad en la fabricación de bienes y servicios. Ese esfuerzo, habrá de complementarse con una labor conjunta de reordenamiento de las relaciones económicas internacionales. En primer término, habría que poner prelación en ganar acceso a los mercados más dinámicos. No se han aprovechado plenamente las

oportunidades de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en el mercado norteamericano; también existe la posibilidad de obtener trato privilegiado de la Comunidad Europea, al concretarse las negociaciones del último encuentro de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica y Panamá, con la Comunidad Europea, Colombia, México y Venezuela (San José VII).⁷

Todavía mayor potencial presenta la celebración de acuerdos de libre comercio con Colombia, México y Venezuela, por un lado, y con Estados Unidos de América, en torno a la Iniciativa para las Américas, por el otro. No son planteamientos excluyentes, sino complementarios, que convendría concebir como avances parciales en la configuración de un orden mundial libre y transparente, tal y como lo procuran las negociaciones multilaterales del GATT (Ronda Uruguay). Dicho de otra manera, formar parte de una zona de libre comercio con Canadá, los Estados Unidos de América y México, no constituye una decisión de discriminar otros mercados. En caso de darse oportunidades similares con respecto a la Comunidad Europea o Japón, también sería preciso aprovecharlas; y entretanto, Centroamérica mejoraría su posición internacional, cubriendo los riesgos de la posible división del mundo en grandes bloques comerciales.

En cualquier caso, los países centroamericanos tendrán que prepararse a enfrentar una economía internacional intensamente competitiva. Por eso, debieran otorgar atención a hacerlo en el marco de reglas claras sobre acceso a mercados, como sería el caso de los acuerdos de libre comercio con algunos países geográficamente próximos. Lo anterior de manera alguna significa que la integración comercial con países desarrollados o de mayor desarrollo relativo, esté exenta de riesgos, costos o dificultades. Recibir concesiones preferenciales suficientes y sustentadas en criterios que tomen en cuenta el menor desarrollo relativo de la región, es posible, pero nada seguro. Lo más probable sería el asumir compromisos regidos por el principio de reciprocidad, en

⁷ Managua, Nicaragua, 11 y 12 de marzo de 1991.

condiciones de clara desigualdad en lo que se refiere a nivel de industrialización, tamaño de mercado, capacidad organizativa y fuerza negociadora. A mayor abundamiento, algunas empresas centroamericanas difícilmente podrían enfrentar la competencia abierta de productores de naciones más avanzadas, sobre todo, sin contar con programas de respaldo a la reconversión y tecnificación regional de actividades. Con todo, se trata de una de las pocas opciones abiertas a Centroamérica que permitirían cambiar radicalmente su inserción en la economía internacional. Incuestionablemente formar parte de uno de los mercados de mayor dimensión económica del mundo tendría ventajas en el tiempo que contrarrestarían con creces los inconvenientes inmediatos.

En medio de la incertidumbre que acompaña inevitablemente a un ordenamiento internacional en rápida transición, hay algo que no admite duda: los márgenes de maniobra y la capacidad de tomar iniciativas se multiplica si los países centroamericanos emprenden conjuntamente los procesos de negociación. Una primera ventaja deriva de la mayor gravitación y credibilidad de cinco gobiernos actuando al unísono; otra, se asocia a la integración de cuadros técnicos y de negociadores mejor estructurados, aprovechando, además, la experiencia y las facilidades de las instituciones de integración; una tercera, se relaciona con la posibilidad de simplificar los procesos de negociación y evitar las distorsiones nacionales y regionales que causaría la disparidad de condiciones y tiempos con que cada país centroamericano finiquitaría arreglos externos análogos a los del resto de los miembros del Mercado Común.

e) La movilización de los recursos para el desarrollo

Uno de los mayores obstáculos a la reactivación económica de Centroamérica se encuentra en los niveles reducidos del ahorro y en los de la inversión, más bajos aún. Esos problemas podrían atenuarse o corregirse en la medida en que se avance en eliminar los desequilibrios de las finanzas públicas y se logre implantar

políticas macroeconómicas estables que sirvan de aliento a la formación de ahorros y de dique a la fuga de capitales. Tan importante como lo anterior sería el negociar arreglos complementarios en materia de endeudamiento externo, cuyo servicio drena en la actualidad a una fracción significativa de los excedentes económicos de la región y complica el ajuste fiscal y el de la balanza de pagos sobre todo frente a la interrupción de los créditos voluntarios de la banca comercial. En particular, habría que comprometer esfuerzos y negociaciones en cancelar los flujos negativos del crédito de las instituciones financieras multilaterales y obtener trato preferencial generalizado en la amortización y pago de los empréstitos oficiales que se examinan en el Club de París, incluyendo los que se asocian al Pacto Petrolero de San José.

De otro lado, todavía subsisten considerables márgenes para aprovechar mejor la capacidad instalada, tanto del acervo de capital, como de los recursos humanos, que en alto grado dependen de programas de saneamiento financiero de las empresas privadas. En el mediano plazo, será necesario fortalecer los sistemas de intermediación financiera y los incipientes mercados regionales de capitales. A más largo plazo, cabría impulsar sistemas de intermediación financiera que cubran todo el Mercado Común y crear entidades reguladoras también de carácter centroamericano, como parte indispensable de las estrategias de apertura externa en el campo de los servicios. Asimismo, habría que estimular a la inversión extranjera directa, singularmente la que provenga de los países con los que se negocien tratados de libre comercio y que incorpore tecnología avanzada a la región, a partir de reglas modernas y uniformes en el ámbito centroamericano.

Como se infiere fácilmente, la cooperación regional ofrece un campo promisorio en cuanto a facilitar la movilización de recursos para el desarrollo. Aparte de lo ya indicado, en lo que toca al financiamiento adicional de proyectos regionales, cabría fomentar decididamente el fortalecimiento de la intermediación bursátil --si es posible a escala regional--, tanto como diseñar instrumentos

competitivos de captación de ahorros denominados en moneda extranjera por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica.

f) El desarrollo de los recursos humanos

Otro tema de especial importancia se vincula al desarrollo de los recursos humanos y, particularmente, al de los sistemas de educación. Acaso con la excepción parcial de Costa Rica, los rezagos --cuantitativos y cualitativos-- en la materia son impresionantes. La modernización de la educación en todos los niveles, y particularmente en la primaria, son decisivos en el cumplimiento de los grandes objetivos del desarrollo centroamericano. Adviértase cómo la formación de recursos humanos, facilita el entrenamiento de la fuerza de trabajo en la disciplina de la productividad y el cambio tecnológico; cómo promueve la capilaridad social de los trabajadores y técnicos más aptos, y cómo allana la participación activa de la población en los procesos de la democracia. Por eso, puede afirmarse que la educación es un ingrediente imprescindible en el desarrollo y en conciliar a éste con los objetivos de equidad distributiva, indispensables a la estabilidad política de las sociedades.

De ahí que sea urgente reformular las estrategias de formación de recursos humanos con el fin de preparar a la población a enfrentar los enormes cambios que se suceden en el mundo y a cumplir con las metas socioeconómicas que se han esbozado en párrafos anteriores. Ello precisa, en primer término, de un compromiso político de modernizar a fondo los sistemas educativos, de asignar los recursos indispensables dentro del marco de programas de gran aliento y orientaciones firmes de largo plazo.

También en este terreno, la cooperación intrarregional, puede hacer aportes en extremo positivos. La preparación de maestros especializados, el desarrollo de centros de excelencia y de investigación científica y técnica, se podrían abordar mejor y con mayor eficacia de manera conjunta. Asimismo, hay un fecundo campo

en el intercambio de experiencias y una oportunidad de aprovechar el mayor adelanto de cada uno de los países en campos específicos, como parte de la cooperación horizontal.

g) La modernización del sector público

Está en boga exaltar las virtudes de la economía de mercado como mecanismo inigualado de asignación de recursos. Asimismo, la privatización de empresas públicas y el redimensionamiento del sector estatal forman parte de los esfuerzos dirigidos a redefinir la frontera entre la actividad privada y la acción pública. Sin embargo, al margen de las preferencias ideológicas o del contexto histórico, cultural, político y económico en que se inscribe el debate, nadie duda que el sector público tiene funciones básicas que desempeñar y que conviene lo haga con eficiencia y eficacia. Por eso preocupa que la capacidad financiera, organizativa, técnica e institucional de la mayoría de los gobiernos de la región haya sufrido un grave debilitamiento en los últimos tiempos que les inhibe o limita para acometer tareas indispensables en el proceso de desarrollo.

Hay múltiples manifestaciones de ese debilitamiento que cubren desde la capacidad de articular los conflictos sociales y formar los consensos políticos, hasta la de elaborar proyectos de inversión susceptibles de recibir financiamiento externo. El alcance y la calidad de los servicios públicos ha sufrido un deterioro general, sobre todo en lo que toca a los de carácter social. Por consiguiente, es necesario rehabilitar a las administraciones públicas, sanear las finanzas gubernamentales, concentrar los esfuerzos en actividades verdaderamente prioritarias, mejorar los sistemas de organización, profesionalizar los cuadros de servidores públicos y, en general, mejorar la capacidad de concebir y ejecutar las estrategias de acción estatal.

4. La reconstrucción de la integración regional:
aspectos instrumentales

a) Aspectos generales

Los vínculos entre la política económica y los compromisos integradores debieran consolidarse o reconstruirse en los próximos años. Ello constituye un requisito insoslayable a fin de compensar atrasos y debilidades en el juego de una economía mundial en la que prevalecerán regímenes exacerbados de competencia, cuyos principales actores serán grandes compañías transnacionales y donde las negociaciones comerciales probablemente involucrarán bloques vertebrados de naciones.

En tales circunstancias, reales y previsibles, la unidad centroamericana es una condición necesaria tanto para facilitar la sobrevivencia y desarrollo de la base productiva existente, cuanto para allanar el financiamiento y la negociación comercial externos. El potencial positivo de la integración no se agota ahí. Piénsese, a título ilustrativo, en las ventajas de emprender conjuntamente la modernización de la infraestructura regional --electrificación, comunicaciones, investigación tecnológica, educación superior y especializada--, la de fomentar sistemas conjuntos de mercadeo externo o la de remodelar las industrias susceptibles de resistir con éxito la competencia del exterior.

b) La institucionalidad de la integración centroamericana

Una de las causas de la lenta instrumentación del Plan de Acción Económica de Centroamérica y de mandatos de la Declaración de Antigua es la ausencia de lineamientos orientadores capaces de aglutinar esfuerzos y de organizar acciones concertadas. Como se dijo, los propios Presidentes han señalado los grandes objetivos centroamericanos, ahora hay que descender a desglosar las prelaaciones, a jerarquizarlas e instrumentarlas en el tiempo como medio de articular con coherencia las distintas políticas, lo mismo a escala nacional que en el ámbito más amplio de la cooperación

regional. Eso y la convergencia de estrategias económicas que ya se está dando en los hechos, crearía un clima favorable al desarrollo y al avance ordenado de la integración.

Dicho planteamiento es condición necesaria pero no suficiente para hacer despegar un esfuerzo sistemático de reactivación económica. Es preciso traducirlo en programas susceptibles de desglosarse en acciones concretas, lo mismo en materia de políticas, que de instrumentos y del ordenamiento institucional. En ese sentido, habría que rearmar un plan de acción que imprima coherencia a los esfuerzos parciales. Su elaboración se facilitaría en alto grado de aprovecharse las capacidades de las instituciones de la integración centroamericana, tanto como de la cooperación externa.

El abigarrado conjunto --a veces contradictorio y carente de prelaiones articuladas-- de mandatos, decisiones, acuerdos o declaraciones de intención que pretenden guiar a la acción pública en Centroamérica, ha creado desorganización y confusión en los trabajos de las instituciones regionales. Hay desperdicio de esfuerzos por cuanto está ausente la identificación de los puntos focales en torno a los cuales habrían de organizarse los trabajos detallados. Y también porque la contribución de la cooperación externa o de instituciones internacionales no siempre cuenta con los necesarios recursos humanos o financieros locales y porque la identificación imprecisa de los organismos de contraparte suele dar origen a pugnas jurisdiccionales inconvenientes.

Es, en consecuencia, insoslayable precisar junto con el orden de prelaiones, la división del trabajo entre las instituciones regionales y entre éstas y las de carácter nacional. Se trataría de formular un programa económico de acción, vertebrando sus diversas partes mediante el concurso ordenado de numerosos organismos. Contrariamente a lo que pudiera suponerse, crear una nueva institución, foro o instancia, revestida de funciones a las que se subordinase el resto de los organismos, tendría el inconveniente de exacerbar las pugnas jurisdiccionales, exigir de tiempos de maduración prolongados y duplicar erogaciones e

instancias burocráticas.⁸ Ciertamente, la manera en que las instituciones tracen programas articulados e interactúen para enriquecerlos, definirá el nuevo estilo de trabajo y la eficacia de una integración puesta al servicio del progreso centroamericano de los años noventa.

Cabe esperar que las instituciones regionales superen hábitos y proclividades propios de la integración del pasado y cambien, a fin de concentrarse en las prelaiones del presente.⁹ Habrá que efectuar acomodos en la conformación de los cuadros técnicos, en la organización interna, e incluso en la representación gubernamental que participa en los foros regionales de toma de decisiones. Es indispensable, por ejemplo, incorporar a los Ministros de Hacienda, a los de Educación, y, desde luego, a los de Relaciones Exteriores, al quehacer cotidiano de la integración económica.

Lograr que las directrices presidenciales se instrumenten con coherencia y eficacia depende de organizar el contenido de una agenda coordinada de trabajo entre las instancias de los gobiernos nacionales y las instituciones de la integración. En el ámbito regional, esto se traduciría en dar impulso renovado a la Comisión Interinstitucional, integrada por los directivos de los principales organismos regionales y la CEPAL.¹⁰ De esa manera, la integración económica no sólo desempeñaría un papel importante en la articulación de las políticas, sino que contribuiría, además, a

⁸ En ese sentido, es de esperar que la decisión adoptada por los Presidentes de Centroamérica y Panamá en San Salvador los días 15 y 16 de julio de reactivar la Organización de Estados Centroamericanos no surta las consecuencias mencionadas.

⁹ Las decisiones adoptadas durante la Sexta Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y Desarrollo Regional, en Tela, Honduras, el 29 de mayo del presente año, marca un positivo primer paso en esa dirección

¹⁰ Con el objeto de evitar un primus inter pares entre las instituciones, se acordó en 1976 confiar el papel de secretaria de dicho foro a las Naciones Unidas: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, a través de su sede subregional en México. La CEPAL también actúa como Secretaria del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

la racionalización del orden institucional y de la división del trabajo en los campos de su jurisdicción.

c) La cooperación externa

Si bien la cooperación internacional también puede contribuir a la vertebración de las decisiones, la primacía en esta tarea corresponde al esfuerzo interno, lo mismo en asumir responsabilidades que en concebir e instrumentar acciones concretas. Dicho de otra manera, a partir del esfuerzo ordenador ya esbozado, correspondería a los gobiernos y las sociedades centroamericanas tomar iniciativas en la formulación de planteamientos a la comunidad internacional.

Ya funcionan mecanismos tendientes a ordenar el otorgamiento de cooperación externa en casi todos los países individualmente considerados.¹¹ Pero, en cuanto a las actividades regionales, existe el riesgo de la dispersión de esfuerzos. Al reconocer tal posibilidad, los presidentes centroamericanos en sus encuentros anteriores, solicitaron del Banco Interamericano de Desarrollo que promueva y coordine el funcionamiento de un grupo de apoyo para impulsar coordinadamente las actividades regionales.

El inicio de los trabajos del Programa Regional de Apoyo al Desarrollo y a la Integración de Centroamérica (PRADIC), ofrece la oportunidad de facilitar una fértil división institucional del trabajo y cumplir con el doble propósito de preparar un inventario de proyectos y programas prioritarios de alcance regional y el de confrontar los requerimientos centroamericanos de cooperación externa con los ofrecimientos reales de apoyo de la comunidad

¹¹ Se han formado grupos consultivos nacionales organizados por el Banco Mundial. Asimismo, existe un Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica en la égida de las Naciones Unidas; el Gobierno de los Estados Unidos de América ha propuesto la formación de la llamada Asociación para la Democracia y el Desarrollo de América Central, y la Comunidad Europea ha institucionalizado los encuentros periódicos entre sus Ministros de Relaciones Exteriores y sus contrapartes de los países centroamericanos.

financiera internacional. Como es evidente, ese foro tendría atribuciones importantes en materia de cooperación, consulta y promoción, pero no en las de negociación, ni en la fijación de prelación.

5. Conclusiones

La Declaración de Antigua y en particular el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), contiene los grandes objetivos socioeconómicos de Centroamérica y un conjunto complejo y numeroso de mandatos. Traducir ese cuerpo de aspiraciones y directrices de los gobiernos en un programa instrumental, ordenado jerárquicamente y desglosado en acciones concretas en el tiempo, constituye la tarea más importante a emprender en el futuro inmediato.

En este documento se ha procurado apuntar las prelación más relevantes al desarrollo centroamericano en la década que corre, así como esbozar en grandes trazos un marco orientador de las futuras actividades de los gobiernos y las sociedades civiles. El resultado es una nutrida agenda de trabajo subdivida en siete grandes campos (los equilibrios macroeconómicos, el cambio estructural, la lucha contra la pobreza, las relaciones externas, la movilización de recursos, la formación de capital humano, y la modernización del sector público). En cada uno de ellos, se destaca el papel de la integración regional y de sus aportes en facilitar el cumplimiento directo e indirecto del complejo de tareas relacionadas con la reactivación transformadora de las economías centroamericanas.

En términos de acciones concretas a escala nacional y regional se presenta un bosquejo necesariamente incompleto. El siguiente paso consistiría en encomendar a las instituciones de la integración regional --con la orientación de los foros intergubernamentales y coordinadas en el marco de una Comisión Interinstitucional--, la elaboración de un programa pormenorizado de actividades. Se trataría de un PAECA depurado y detallado que precisaría objetivos intermedios, políticas conjuntas, proyectos de

inversión y otros programas complementarios. Asimismo, ahí se establecería la división de responsabilidades de las instituciones regionales, así como los calendarios de trabajo, bien integrados con los trabajos nacionales.

Una década de retrocesos económicos, empobrecimiento e inestabilidad política, obligan a Centroamérica a apresurar el tránsito de su adaptación a un orden internacional más abierto, pero mucho más exigente, cambiante y competido. Importa igualmente, identificar los nuevos cauces estables del desarrollo, cuidando que produzca igualdad, en vez de las tensiones que acompañan usualmente a la polarización distributiva. Es entonces el momento de plantear orientaciones sustantivas al quehacer público de Centroamérica, de aglutinar y movilizar en torno a ellas, la energía de las sociedades civiles y de la comunidad internacional. El PAECA revisado debiera llenar precisamente esas imperiosas necesidades.