

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



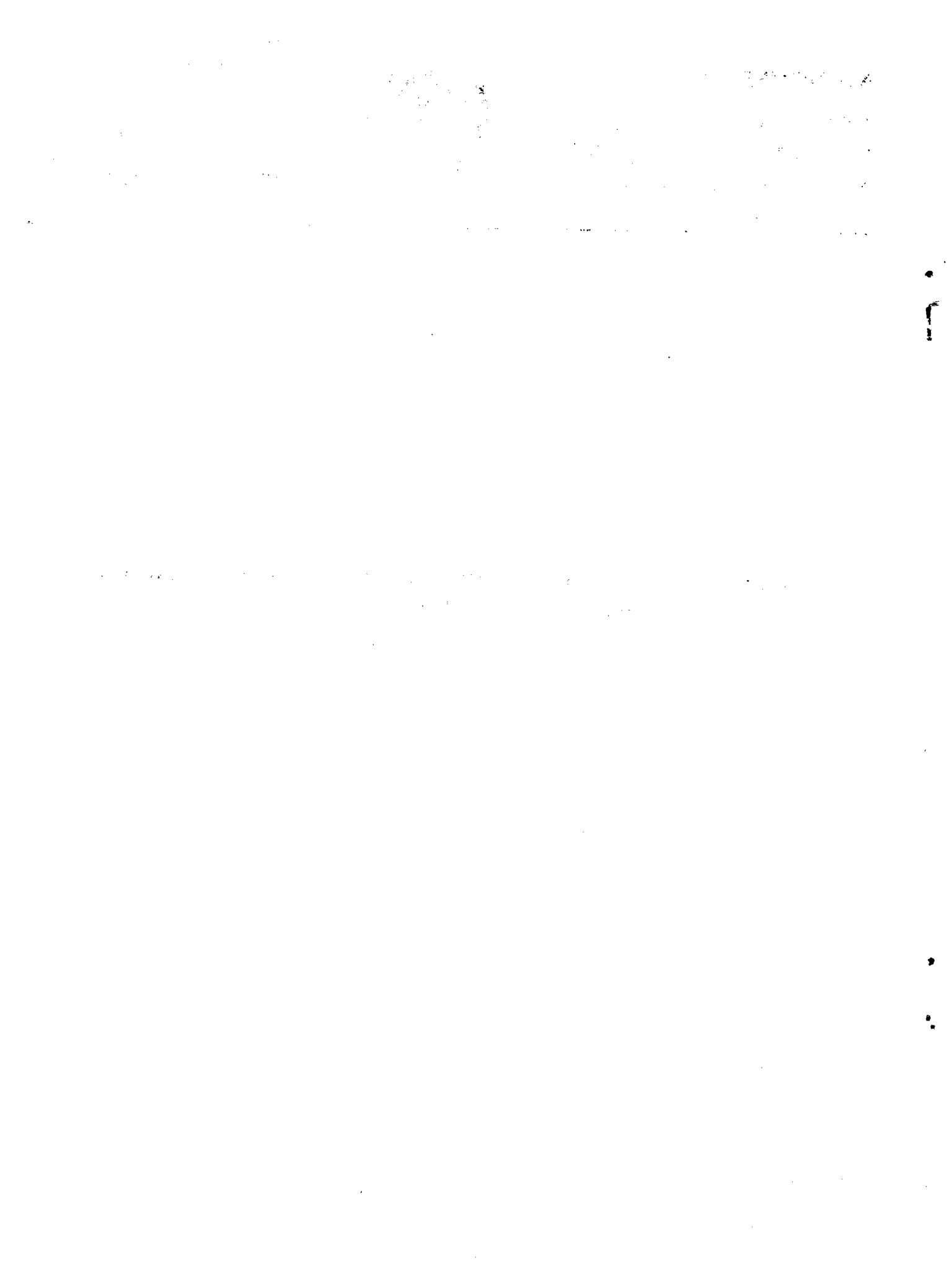
Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.305
31 de julio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL



LA INTEGRACION HEMISFERICA: EL GRADO DE PREPARACION
EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y LA
REPUBLICA DOMINICANA



INDICE

Página

RESUMEN	1
PRESENTACION	5
I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL GRADO DE PREPARACION PARA PARTICIPAR EN LA INTEGRACION HEMISFERICA	7
A. INTRODUCCION	7
B. EL MARCO CONCEPTUAL	8
1. Apertura, globalización y preparación para el siglo XXI	8
2. Elegibilidad y grado de preparación	11
C. LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD	12
1. Antecedentes sobre la elegibilidad	12
2. Política y criterios estadounidenses en materia de elegibilidad	13
3. Temas de discusión en materia de elegibilidad	17
D. EL GRADO DE PREPARACION ESTRUCTURAL	18
1. Efectos estáticos	19
2. Efectos dinámicos	19
3. La capacidad de atracción de inversiones	20
E. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS	21
II. LA DIMENSION MACROECONOMICA	23
A. INTRODUCCION	23
1. Elegibilidad	23
2. Condiciones estructurales	24
3. Grado de preparación de las políticas	25
4. Riesgos	25
5. Indicadores elegidos	26

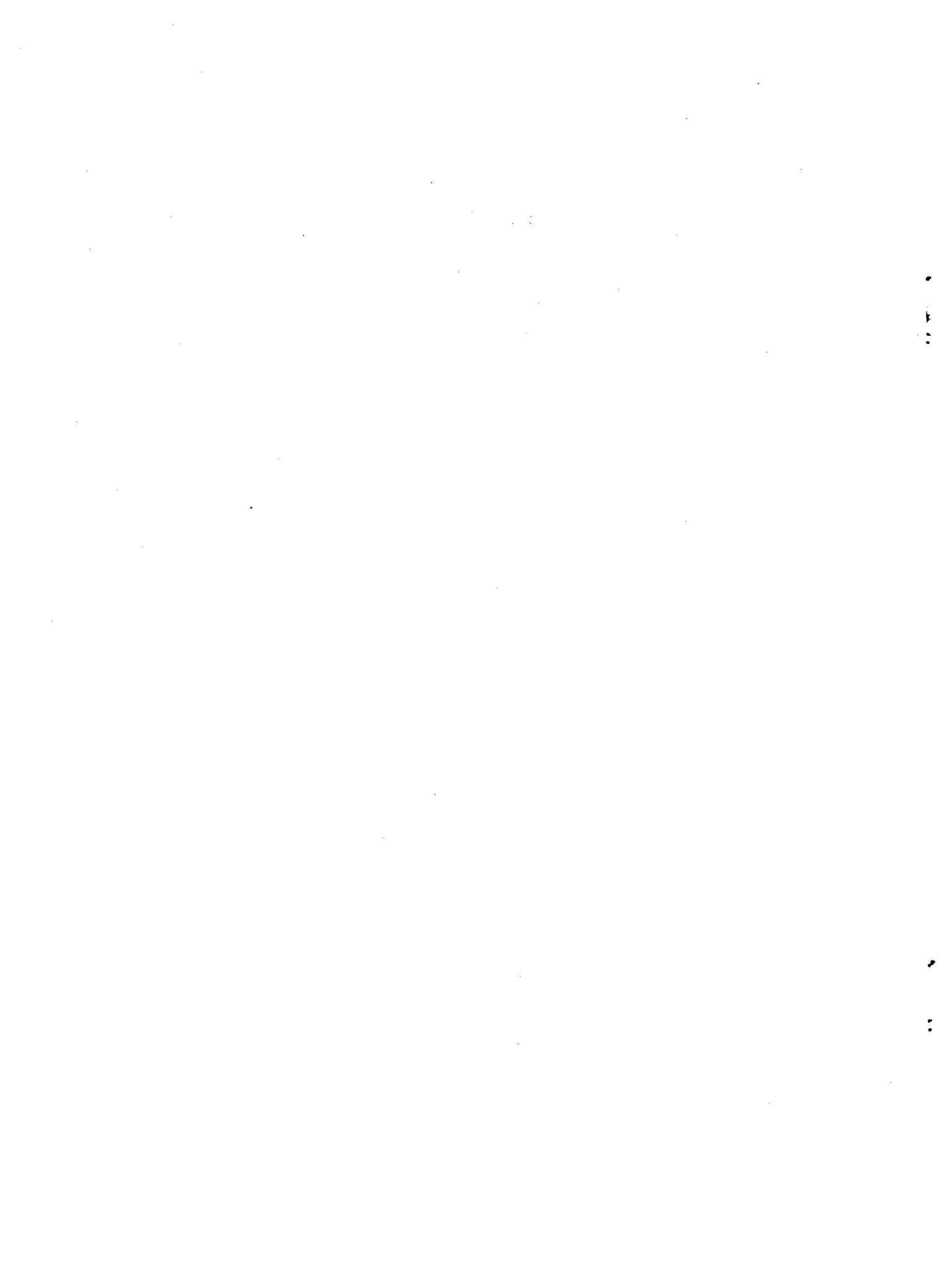


	<u>Página</u>
B. EL GRADO DE PREPARACION MACROECONOMICA	29
1. Elegibilidad	29
2. Condicionantes estructurales	30
3. Grado de preparación de las políticas	31
4. Riesgos	32
5. Grado de preparación macroeconómico global	33
C. ALGUNAS PRIORIDADES DE POLÍTICA	34
D. CONCLUSIONES	36
III. EL REGIMEN COMERCIAL Y LAS EXPORTACIONES	49
A. PRESENTACION	49
B. CONDICIONANTES ESTRUCTURALES DEL GRADO DE PREPARACION	49
1. Evolución, composición e intensidad tecnológica de las exportaciones	50
2. Determinantes del desarrollo exportador	56
3. Análisis comparativo de los resultados en el Istmo Centroamericano y en la República Dominicana	63
C. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS COMERCIALES	65
1. Las disciplinas de comercio internacionales: marco de referencia obligado	65
2. Acceso a los mercados	68
3. Condiciones de competencia y prácticas comerciales	71
4. Aspectos institucionales	75
D. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS COMERCIALES	75
1. Condiciones de acceso a los mercados	81
2. Condiciones de competencia	86
3. Aspectos institucionales	89

	<u>Página</u>
IV. LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS	92
A. INTRODUCCION	92
B. EL MARCO PROPOSITIVO DE LA CEPAL EN EL CAMPO DE LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS	94
C. CONDICIONANTES ESTRUCTURALES DE LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS	98
1. El entorno social general	98
2. Los principales indicadores de la situación de la educación, la capacitación y el nivel cultural	103
3. Hacia un ordenamiento relativo de los indicadores del grado de preparación estructural de los recursos humanos	108
D. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS EN LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS	110
1. El acceso universal a los códigos de la modernidad	112
2. La superación del aislamiento del sistema educativo	119
3. El impulso de la creatividad y la innovación	131
4. La gestión institucional responsable	132
5. La profesionalización y el protagonismo de los educadores	132
6. El compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico tecnológico	133
7. La cooperación regional e internacional	134
8. Hacia una síntesis cuantitativa	136
V. LA DIMENSION DEL MEDIO AMBIENTE	137
A. INTRODUCCION	137
B. COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: LA INTERRELACION	138
1. Especialización y sustentabilidad ambiental	138
2. Condiciones necesarias para lograr la sustentabilidad ecológica y cumplir con los compromisos internacionales en materia de medio ambiente	140

	<u>Página</u>
C. CONDICIONANTES ESTRUCTURALES EN MATERIA AMBIENTAL	142
1. Utilización de recursos naturales	142
2. Recursos humanos e infraestructura	146
3. Degradación ambiental	147
D. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS AMBIENTALES DE UN ACUERDO AMPLIO DE LIBRE COMERCIO	151
1. Instrumentos económicos para apoyar la protección al ambiente y para diversificar exportaciones	151
2. Marco legal e institucional de protección al medio ambiente	153
3. La legislación internacional sobre medio ambiente	159
E. UNA PERSPECTIVA MUNDIAL DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES	161
F. CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES	164
VI. LA DIMENSION DE LA COMPETITIVIDAD	167
A. INTRODUCCION	167
B. INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO ECONOMICO: LECCIONES DE TEORIA E INDICADORES CUANTITATIVOS	168
1. Condiciones que subyacen a una relación positiva entre mayor inserción internacional y mayor desarrollo económico	168
2. Hacia indicadores cuantitativos del tipo de inserción	169
C. CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA COMPETITIVIDAD EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y LA REPUBLICA DOMINICANA	170
1. Panorama global de la competitividad en el mercado de los Estados Unidos	170
2. El Istmo Centroamericano y la República Dominicana: Una primera aproximación cualitativa	172
3. Indicadores de competitividad para los países seleccionados	174
4. Análisis por rubros principales	177
5. Cambios en el período más reciente	178
6. Síntesis	178

D. EL GRADO DE PREPARACION EN CUANTO A LAS POLITICAS DE TRANSFORMACION PRODUCTIVA	181
1. Una agenda de políticas e instituciones para la transformación cualitativa de las estructuras de exportación	182
2. ¿Están preparadas las políticas de transformación productiva para la integración comercial hemisférica?	184
BIBLIOGRAFIA	199



RESUMEN

El presente documento se elaboró en el marco de un proyecto de investigación de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se trata de determinar el grado de preparación de la República Dominicana y los países del Istmo Centroamericano para negociar con éxito un esquema hemisférico de integración, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este trabajo se evalúa el grado de preparación en varios ámbitos, a saber: el macroeconómico, el comercial, el de recursos humanos, el del medio ambiente y el de la competitividad. A su vez, el grado de preparación se estudia tomando en cuenta, fundamentalmente, los condicionantes estructurales y los avances en cuanto a las políticas.

En materia macroeconómica existe una relación fuerte, mas no unívoca, entre grado de preparación y nivel de desarrollo relativo. No obstante, se notan divergencias en este patrón, tanto entre países —no siempre los más avanzados obtienen las mejores calificaciones— como en una misma economía. Estas disparidades obedecen sobre todo a diferencias en el manejo de las políticas de corto plazo y en los logros de la estabilización. Por lo general, Panamá y la República Dominicana aparecen más listos para integrarse en un ALCA que los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Así, aunque los determinantes del grado de preparación macroeconómico se relacionan con los condicionantes de carácter estructural, cada economía puede mejorar su calificación en un lapso relativamente corto, independientemente de su trayectoria pasada de crecimiento. Con todo, es obvio que este objetivo resulta más fácil de alcanzar a los países con mejor situación estructural (vg, Costa Rica y El Salvador). Asimismo, en cada uno de los casos fue posible determinar algunas prioridades de política.

Considerando la gran vulnerabilidad externa propia de estos países, es necesario enmarcar las políticas que procuran elevar el grado de elegibilidad macroeconómico dentro de los objetivos de más largo plazo, i.e., los de crecimiento sostenido y de mejor inserción en la economía global. Por ende, deberían incorporarse más explícitamente las cuestiones de orden microeconómico en el manejo de las políticas de estabilización, en particular en la fijación de las metas de tipo de cambio real.

En cuanto al grado de preparación en materia comercial, del análisis de las características estructurales de las exportaciones centroamericanas y dominicanas se concluye que en la mayoría de los países estudiados las exportaciones no tradicionales (ENT) ampliaron su participación en las exportaciones totales. Sin embargo, por un lado se ha mantenido y en muchos casos fortalecido el papel de las ENT agrícolas, y por el otro las ENT industriales no han evolucionado hacia las ramas intensivas en capital humano y tecnología. Estas tendencias indican que la modernización de la estructura de las exportaciones de los países de la región ha tenido un éxito parcial, ya que su posicionamiento en la división internacional del trabajo sigue sesgado hacia sectores relativamente vulnerables y poco dinámicos.

A su vez, es evidente que los principales factores cuantificables determinantes del desempeño de las ENT fueron la inversión, el tipo de cambio real y, en Costa Rica, los incentivos fiscales. La sensibilidad de los exportadores no tradicionales con respecto a cambios en los precios relativos confirma la importancia tradicionalmente otorgada al mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo. Por otra parte, como la magnitud de la oferta exportable depende fuertemente de la inversión, se confirma como orientación fundamental de política que los gobiernos preserven la estabilidad macroeconómica y promuevan políticas de incentivos al ahorro doméstico.

La adecuación de los regímenes comerciales de los países, a fin de compatibilizarlos con un sistema de comercio internacional más complejo y exigente, es considerada como un elemento clave del grado de preparación hacia una inserción comercial más exitosa y competitiva. La medida objetiva de tal avance se juzga respecto de las normas internacionales aplicables, principalmente las derivadas de los compromisos multilaterales en la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC) y las resultantes de la Ronda Uruguay. Los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana atraviesan un período de transición después de haber realizado profundas transformaciones macroeconómicas e institucionales en los últimos años. En materia de regímenes comerciales sobresalen los cambios de políticas y las reformas de algunas instituciones para adecuarse a los compromisos de la OMC. Sin embargo, prevalecen diferencias importantes entre países en materia del grado de preparación de su política comercial: los mayores progresos se advierten en El Salvador y los menores en Panamá.

Por lo que se refiere a la evaluación del grado de preparación en materia de recursos humanos, ésta se realiza desde dos ángulos: mediante indicadores de condicionantes estructurales socioeconómicos, incluyendo los educativos propiamente y los de orden cultural; y tomando en cuenta las políticas actuales, en particular las reformas que de una manera más o menos generalizada se han introducido en todos estos países y el esfuerzo financiero gubernamental en educación y en otros sectores sociales. En ambos casos, y pese a sus deficiencias, Costa Rica y Panamá demuestran estar más preparados frente a la globalización, tanto por el nivel educativo relativamente favorable de su población como por el compromiso financiero de sus gobiernos en este campo y por las políticas implantadas, muchas de las cuales contemplan reformas importantes. En el extremo opuesto se cuentan Honduras y Guatemala, por la grave escasez de recursos y la insuficiencia de sus políticas para afrontar los enormes rezagos. Una posición intermedia ocupa la República Dominicana, que en un caso la compartió con El Salvador y en el otro con Nicaragua.

En cuanto a las características estructurales del medio ambiente, en Panamá y la República Dominicana se identifican problemas serios, entre los cuales destaca la sobreexplotación de recursos naturales. La deforestación es probablemente la forma de depredación más grave, con consecuencias negativas sobre la calidad del suelo, la biodiversidad y las cuencas hidrográficas, entre otros. Aunque es imposible revertir en lo inmediato algunos de estos problemas, políticas que detuvieran el deterioro y recuperaran parte de la riqueza ambiental agotada situarían a los países estudiados en buenas condiciones para que su ingreso se considerara positivamente en un TLCAN o un ALCA.

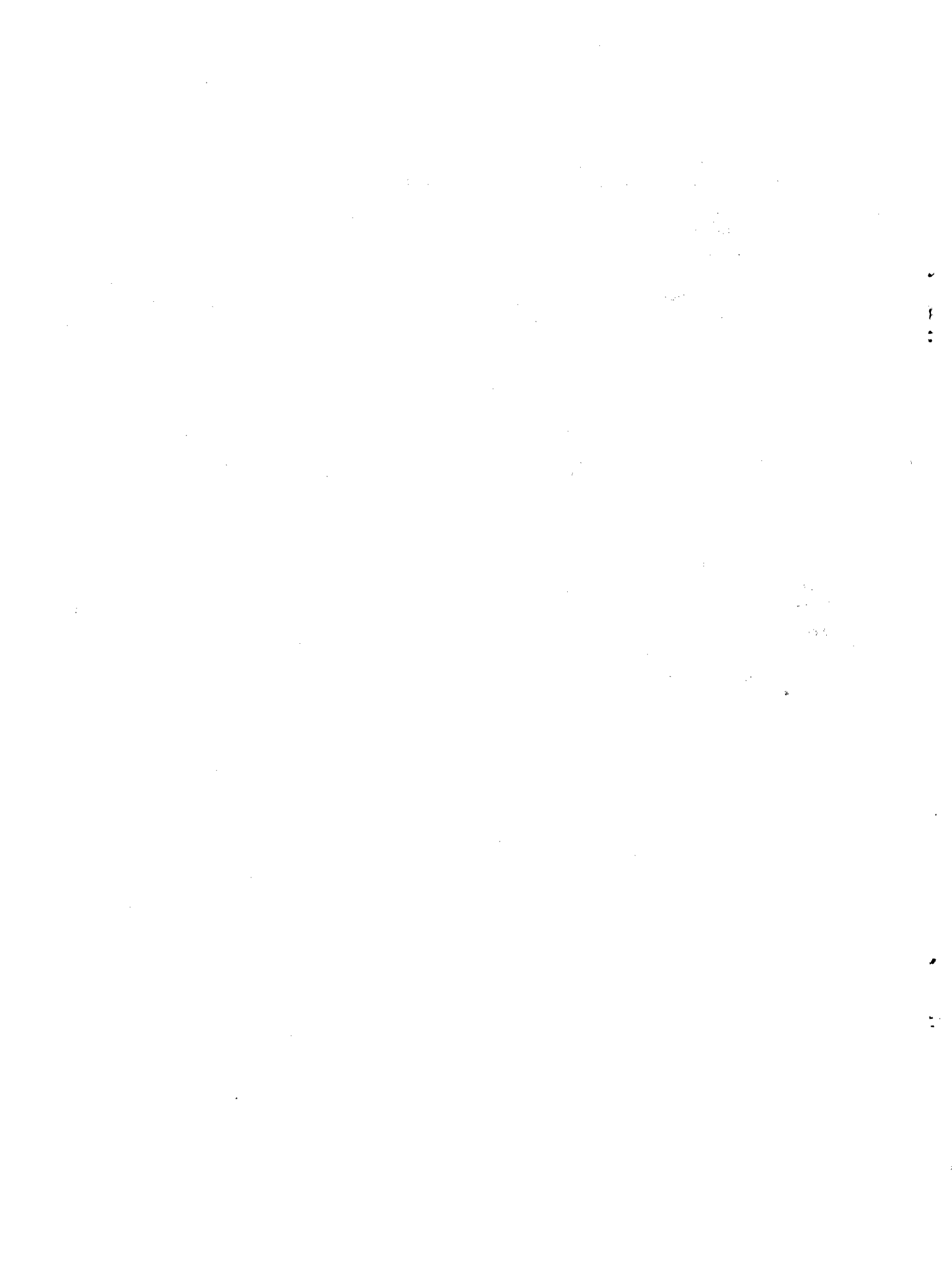
En el mejoramiento del grado de preparación ambiental en materia de políticas resulta fundamental contar con una legislación específica coherente y con los mecanismos necesarios para implementarla. Todos los países de la región han avanzado (aunque a ritmos y en grados diferentes) en el marco legislativo, en el compromiso con acuerdos ecológicos internacionales y otros

mecanismos para proteger el medio ambiente. En este sentido, se debe reconocer su mayor grado de preparación para unirse a acuerdos de libre comercio que impongan cláusulas sobre el ambiente.

Sin embargo, los países tratados comenzaron tardíamente a preocuparse por el problema ambiental, y su grado de preparación en este ámbito aún es limitado. Algunos tienen ya leyes específicas sobre medio ambiente, pero en ciertos casos sin la reglamentación necesaria. La fiscalización en general es muy débil, y el respaldo institucional al cumplimiento de las leyes es insuficiente o falta coordinación. En algunos casos, como el de Costa Rica, se han hecho progresos aceleradamente y se los puede considerar más preparados que países como Nicaragua.

En cuanto al grado de preparación en materia de competitividad y transformación productiva, el espacio que han ganado los países del Istmo y la República Dominicana en el mercado de importaciones de los Estados Unidos en la década de los noventa, se explica por su capacidad de desplazar competidores, mas no por su orientación hacia rubros de demanda dinámica. Dado que el cambio del patrón de especialización supone procesos acumulativos de aprendizaje, se considera que esta situación es prometedora, aunque encierra grandes desafíos en el logro de una transformación productiva.

Las políticas e instituciones que fomenten la transformación productiva y la competitividad se concentran en el marco regulador para vigilar el funcionamiento de los mercados, la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de la capacidad tecnológica nacional. Se desprende del examen efectuado que en la mayoría de los países los temas recién se están discutiendo y que falta mucho camino por recorrer si se pretende apoyar eficazmente el aumento de la competitividad y la productividad de las empresas.



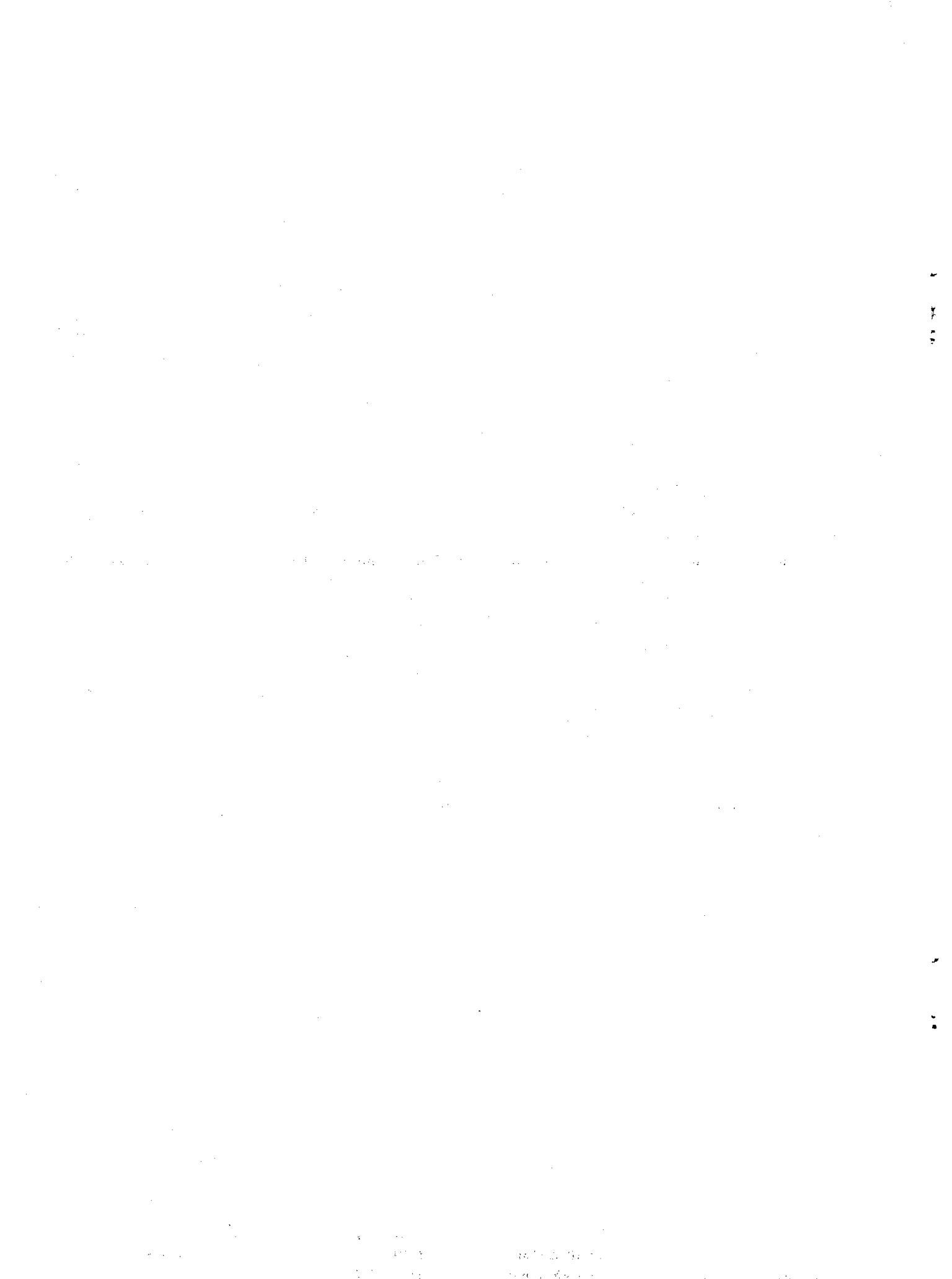
PRESENTACION

Este documento es el resultado de una serie de actividades dirigidas a evaluar el grado de preparación de los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana para beneficiarse de la integración hemisférica. En un principio se preparó un estudio sobre las características del Istmo Centroamericano y la República Dominicana que podrían afectar su participación en el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). 1/ A solicitud del Grupo de Trabajo sobre Países Pequeños, constituido por los gobiernos participantes en la Cumbre Presidencial de Miami en diciembre de 1994, para darle seguimiento a los compromisos adquiridos, se aplicó una metodología similar al conjunto de países del hemisferio, lo cual dio lugar a un segundo informe sobre el grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 2/ En contraste con esta ampliación del análisis, el presente trabajo profundiza el estudio del tema del grado de preparación de los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana, en un esfuerzo por evaluar las características estructurales y las políticas que en relación a diversos tópicos condicionan el grado de preparación de estos países para participar en un ALCA.

El presente documento implicó un esfuerzo conjunto y de discusiones internas que se llevaron a cabo en la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. Se benefició de los aportes de Eduardo Lizano, José Manuel Salazar y Boris Segura en la elaboración del primer capítulo. El segundo capítulo, sobre temas macroeconómicos, corrió a cargo de Hubert Escaith, y el tercero, sobre comercio internacional, fue responsabilidad de Alberto Gabriele y Ricardo Zapata. Los capítulos siguientes, sobre recursos humanos, medio ambiente y competitividad fueron preparados, respectivamente, por Pablo Serrano, Claudia Schatán y Rudolf Buitelaar. La coordinación del conjunto de trabajos sobre el grado de preparación corrió a cargo de Juan Alberto Fuentes.

1/ Véase CEPAL (1995m).

2/ Véase CEPAL (1996a). También a solicitud del grupo de trabajo, las Sedes Subregionales de la CEPAL en México y Puerto España prepararon un documento adicional sobre las políticas a ser adoptadas por los países pequeños para beneficiarse del ALCA.



I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL GRADO DE PREPARACION PARA PARTICIPAR EN LA INTEGRACION HEMISFERICA

A. INTRODUCCION

Uno de los temas más importantes que plantean las políticas de apertura en general, y la integración hemisférica en particular, es el grado de preparación de las diferentes economías para abrirse unilateralmente o bien integrarse de manera provechosa a zonas de libre comercio amplias. La cuestión reviste trascendencia para los países pequeños y de menor desarrollo relativo, en relación con sus perspectivas de beneficiarse del libre comercio con economías grandes, desarrolladas y altamente competitivas.

En el caso de los países de Centroamérica y el Caribe, las decisiones estratégicas sobre el avance, ya sea hacia el libre comercio unilateral o hacia su integración en el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o bien sobre una eventual adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como las prioridades de política interna y las posiciones negociadoras, dependen críticamente del análisis y las conclusiones sobre el grado de preparación ("*readiness*") de cada país para participar de manera útil en zonas de libre comercio con economías más grandes y de mayor desarrollo relativo, en comparación con los costos y beneficios de las opciones alternativas. ¿Cuánto avance registran los diferentes países para asumir las disciplinas y cumplir las obligaciones (y correspondientes cambios legales e institucionales) que imponen tratados de "alta calidad", máxime cuando dichos acuerdos comerciales son recíprocos y no concesionales, como había ocurrido la moda en el pasado en esquemas comerciales en los que participaban países desarrollados y subdesarrollados, como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)?.

El asunto también interesa a todos los países empeñados en esfuerzos colectivos tendientes a la integración hemisférica o subregional. ¿Cómo diseñar un esquema de integración que sea política, económica y socialmente viable y de suma positiva para todos sus miembros, tratándose de acuerdos que incluyan a países como los Estados Unidos y Canadá, y un grupo grande y heterogéneo de países mucho menos desarrollados y mucho más pequeños?.

En este capítulo se analizan los aspectos conceptuales del "grado de preparación", distinguiéndose tres dimensiones: 1) las "condiciones de elegibilidad", económicas y políticas, que los países grandes o agrupaciones de países (TLCAN, Mercado Común del Cono Sur —MERCOSUR—, etc.) definan para dar preferencias comerciales a terceros o integrar en el grupo a nuevos miembros; 2) el grado de preparación estructural del país "x" entendido como el estado o condición de los principales factores estructurales del país "x" que determinan los costos y beneficios potenciales para "x" en caso de sumarse a una zona de libre comercio; y 3) el grado de preparación de las políticas del país "x" en el sentido del tipo, orientación, calidad y sostenibilidad de las políticas (macroeconómicas, comerciales, sociales, ambientales y de transformación productiva), de manera consistente o compatible con el libre comercio en general y con la membrecía en una zona de libre comercio determinada.

B. EL MARCO CONCEPTUAL

1. Apertura, globalización y preparación para el siglo XXI

La apertura de la economía se define como el conjunto de políticas comerciales y de tratamiento al capital orientadas a la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, la desregulación de los marcos legales internos para eliminar barreras de entrada a los mercados en materia de inversión y servicios, y en general las políticas de promoción de mercados abiertos y de competencia compatibles con las reglas internacionales, en particular de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Este tipo de políticas se hallan bajo el control de los gobiernos. En principio, éstos pueden decidir sobre su ejecución y la velocidad de los procesos de cambio, sujetos a dos conjuntos de fuerzas que imponen restricciones.

a) Las fuerzas provenientes de la economía política interna. Los diferentes sectores de una sociedad tienen que ponerse de acuerdo, ya que las reformas alteran la distribución del ingreso, y por eso algunos grupos defienden sus intereses y se oponen a los cambios. Esto condiciona el ritmo de la reforma que emprenda un gobierno.

b) Otro tipo de fuerzas emergen del entorno internacional: los compromisos regionales con la OMC; las presiones bilaterales; la dirección en que los organismos internacionales condicionan los esquemas y programas de apoyo financiero y de balanza de pagos.

Limitados por estas fuerzas, los gobiernos gozan todavía de un considerable margen de maniobra en el que resuelven la dirección y el ritmo de los cambios en materia de apertura de la economía.

Respecto de la apertura, la globalización es algo muy diferente. Es un fenómeno asociado a la revolución informática y tecnológica y sus impactos en todos los campos de la producción, distribución y coordinación de actividades: las telecomunicaciones, el transporte, los mercados financieros, etc. La globalización no es una cuestión de opción, es una realidad con fundamento tecnológico. La pregunta no es si los países deben globalizarse o no, —como sí se puede plantear la alternativa de si abrir los mercados, a qué velocidad y hasta dónde llegar—, sino cómo sacar provecho de las tendencias de la globalización, impulsadas por fuerzas superiores a lo que los gobiernos o las empresas individualmente pueden controlar.

Como afirma Kenichi Ohmae: "En la economía sin fronteras de hoy día, el funcionamiento de la "mano invisible" tiene un alcance y una fuerza mayores que cualquier cosa que Adam Smith haya podido imaginar. En los tiempos de Adam Smith, la actividad económica ocurría en un contexto principalmente definido —y circunscrito— por las fronteras políticas de las naciones-estado: Irlanda con su lana, y Portugal con sus vinos. Hoy día, en contraste, la actividad económica es la que define el contexto en el que todas las otras instituciones, incluyendo las instituciones políticas,

deben operar. Las comunidades empresariales y los gobiernos están apenas comenzando a vivir con las consecuencias de esta realidad". 3/

La primera de estas fuerzas se expresa en el cambio tecnológico. Se ha estado evolucionando de la era industrial a la era de la información. Las nuevas tecnologías determinan que de las ventajas competitivas basadas en producción en gran escala se pasa a ventajas basadas en ciclos de producción flexible, de alto valor agregado e intensivas en conocimiento. Así, los procesos productivos se fragmentan y sus fases rutinarias intensivas en mano de obra se relocalizan en naciones cuya fuerza de trabajo es relativamente barata, con los consiguientes reacomodos en las estructuras industriales entre países. En el comercio mundial han perdido peso relativo las transacciones de bienes finales y lo han ganado las de materias primas, productos intermedios, partes y componentes. Se asiste al nacimiento de "productos globales" que incorporan valores agregados de diferentes orígenes nacionales. Asimismo, está surgiendo una fuerza de trabajo global, a raíz de que recursos humanos altamente capacitados se concentran en una serie de polos de desarrollo.

En segundo lugar, el movimiento casi instantáneo de gente, ideas, información y capital a través de las fronteras, conlleva que las decisiones de los gobiernos se vean amenazadas por la posibilidad de que los recursos se muevan a otros lados. En este contexto, en virtud de la velocidad y el volumen de las transacciones en los mercados globales de capitales, los gobiernos no mandan, como en los viejos tiempos, sobre los tipos de cambio ni pueden asumir la defensa de sus monedas, y los líderes políticos se encuentran cada vez más a merced de las decisiones de los mercados y las instituciones, decisiones sobre las que ellos no ejercen el dominio.

Tercero, conforme los flujos de información crean una mayor conciencia entre los consumidores alrededor del mundo sobre cómo viven otros pueblos, los gustos y preferencias tienden a converger. Hay todo un "efecto demostración" global para muchos productos y estilos de vida. Este proceso de convergencia presiona a los gobiernos para satisfacer la demanda de los ciudadanos por una diversidad de productos, y por tener acceso a bienes mejores y más baratos. Como expresión del proceso de convergencia en los gustos y las preferencias, está surgiendo cada vez con mayor vigor una conciencia ecologista global, tanto por decisión de gobiernos como de los consumidores, al tiempo que se amplía la diferenciación de productos, con lo que se abren nichos que pueden aprovechar los países pequeños. A consecuencia de ello, se está generando una presión creciente sobre los gobiernos y las empresas para que adopten formas de producción y tecnologías "limpias" o amistosas con el medio ambiente.

Una cuarta fuerza que impulsa la globalización radica en las nuevas reglas del comercio. Efectivamente, la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la firma de acuerdos de libre comercio tipo TLCAN, así como las negociaciones que se vienen desarrollando en el marco de la OMC, reflejan la existencia de un comercio más sujeto a reglas bien definidas. Esta proliferación de reglas más o menos homogéneas tiende a estandarizar las políticas y a reducir la intervención del Estado en distintas áreas, por lo que el movimiento de bienes, servicios, capitales, información y tecnología se torna más fluido. Por ejemplo, el objetivo de las naciones del hemisferio de avanzar hacia un Área de Libre Comercio de las Américas

3/ Ohmae (1995), pág. 119.

(ALCA), 4/ plantea un universo de temas en que los países deben definir políticas y estar preparados a asumir compromisos. Un subconjunto de estos temas ha sido considerado por los países miembros del TLCAN, como posibles requisitos que deben cumplirse previamente, o condiciones para que los países sean elegibles para iniciar negociaciones comerciales en el contexto de las agrupaciones existentes.

En un sentido amplio, como lo ha señalado Paul Kennedy, la sociedad global actual enfrenta el reto de reconciliar el cambio tecnológico y la integración económica, con estructuras políticas e institucionales tradicionales, e incluso formas culturales inflexibles. 5/ Más específicamente, se plantean retos tanto para las empresas como para las políticas económicas en el contexto del Estado-nación.

En cuanto a las empresas, ha surgido un nuevo paradigma gerencial o de gestión que está transformando el ambiente de los negocios a nivel mundial. Muchos de los conceptos tradicionales de gerencia se han convertido en obsoletos, y en su lugar se enfatizan elementos como la flexibilidad; el aprendizaje continuo; la organización de la producción justo a tiempo; cero defectos y cero rechazos; la comparación global de prácticas tecnológicas y de gestión (*benchmarking*) como técnica para fijar metas para el mejoramiento; la introducción de la "reingeniería" como innovación tecnológica y organizativa; esfuerzos de colaboración con proveedores, clientes y aun con competidores a través de alianzas estratégicas; y finalmente, una búsqueda global de proveedores y localizaciones para la inversión.

Este paradigma implica una naturaleza distinta del proceso de competencia. La nueva competencia no se desarrolla única y exclusivamente por los precios más bajos, sino que se plantea en torno a innovar; introducir nuevos productos y servicios en el mercado; implantar tecnologías originales que cumplan con las nuevas normas técnicas y ambientales del comercio; identificar no sólo las mejores prácticas internacionales sino también las nuevas formas de hacer las cosas; seleccionar la nueva y más eficiente fuente de suministro; estructurar la nueva forma de organización; lograr el manejo más eficiente de los recursos humanos; establecer alianzas estratégicas y formas de cooperación entre empresas, proveedores y organizaciones públicas o de servicios. La nueva competencia combina la competencia tradicional con la cooperación entre los participantes de una cadena productiva. El conocimiento de las técnicas del nuevo paradigma gerencial y su aplicación en la empresa y en el diseño de alianzas estratégicas es uno de los factores clave en el

4/ De acuerdo con los resultados de las primeras reuniones de trabajo entre autoridades de comercio exterior del continente, se avanzará hacia el ALCA a partir de los acuerdos subregionales existentes, tomando las disciplinas multilaterales y del TLCAN como referencia para las negociaciones. De esta forma, el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas define el compromiso de negociar acuerdos que incluyan las siguientes áreas: acceso a mercados, agricultura, subsidios, inversión, servicios, derechos de propiedad intelectual, compras del estado, barreras técnicas al comercio, salvaguardias, reglas de origen, derechos compensatorios y *antidumping*, estándares y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, resolución de controversias y políticas de competencia.

5/ Kennedy (1993).

grado de preparación de las empresas para definir estrategias competitivas exitosas en el nuevo entorno.

En esta perspectiva, los gobiernos y países enfrentan el reto de si las formas tradicionales de encarar la política económica son adecuadas o sostenibles, y si contribuyen efectivamente a elevar los niveles de vida. ¿Cómo promover el crecimiento sostenible? ¿Cuáles son las políticas apropiadas para lograr una inserción internacional adecuada? ¿Cuáles son los ingredientes estructurales clave para que un país o región participe exitosamente en la economía global y sea atractivo para la inversión internacional? Responder a estas preguntas es fundamental para establecer las prioridades de políticas que posibilitan a los países elevar su grado de preparación para beneficiarse del libre comercio y de las tendencias de la globalización.

2. Elegibilidad y grado de preparación

La discusión anterior aclara la necesidad de distinguir entre tres conceptos: a) las condiciones de elegibilidad; b) el grado de preparación estructural, y c) el grado de preparación de políticas.

Las "condiciones de elegibilidad" son los requisitos que los países grandes o agrupaciones de países (la OMC, el TLCAN, el MERCOSUR, compromisos hemisféricos en el ALCA, etc.) determinan en cuanto a dar preferencias comerciales a terceros respecto de la integración de nuevos miembros. Se trata de condiciones previas —económicas y políticas—, fijadas desde fuera, sobre las que países como los de Centroamérica y el Caribe tienen poca influencia para alterar.

El grado de preparación estructural se refiere a los aspectos estructurales del país "x" que determinan los costos y beneficios potenciales para "x" en caso de integrarse a una zona de libre comercio. Una serie de indicadores económicos, sociales y ambientales aportan un panorama de la situación actual de los condicionantes estructurales previo al ingreso a un ALCA o al TLCAN. Se pueden identificar como determinantes del potencial para beneficiarse y aprovechar oportunidades del libre comercio de una economía, los siguientes: a) dinamismo económico; b) calidad de la inserción internacional; c) recursos humanos; d) infraestructura; e) condiciones sociales, y f) costo país.

El grado de preparación de las políticas se refiere al grado de preparación del país "x" en el sentido del tipo, orientación, calidad y sostenibilidad de las políticas (macro y microeconómicas, así como sectoriales y sociales), de manera consistente o compatible con el libre comercio en general y con la membresía en una zona de libre comercio determinada.

Por su naturaleza, los requisitos o condiciones de elegibilidad fijan metas de carácter más bien estático y exógeno, que deben alcanzarse antes de acceder a la mesa de negociaciones. En consecuencia, el interés de los países aspirantes a participar de un esquema de integración sería que dichos requisitos fueran mínimos, es decir, un "modelo reducido" de criterios. En contraste, los factores que deben considerarse en el grado de preparación estructural y de políticas tienen un carácter más dinámico, centrado en procesos graduales de acercamiento a metas. En este sentido, no obstante la distinción entre grado de preparación estructural y de políticas, estas últimas frecuentemente están dirigidas a mejorar los aspectos estructurales.

A continuación se analizan las condiciones de elegibilidad, tomando en cuenta la política de los Estados Unidos y del TLCAN en esta materia. Posteriormente, se destacan los principales factores o dimensiones que conviene incluir como componentes de los conceptos del grado de preparación estructural y del grado de preparación de políticas.

C. LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD

1. Antecedentes sobre la elegibilidad

Como se ha dicho, las condiciones de elegibilidad son los requisitos que los países grandes o agrupaciones de países determinan en cuanto a dar preferencias comerciales a terceros o respecto de la integración de nuevos miembros.

El concepto de criterios de elegibilidad adquiere particular relevancia para los países de Centroamérica y el Caribe. En efecto, por su dimensión pequeña, que se traduce en reducida influencia política y económica, este grupo de países es "tomador de precios", i.e tiene escasa influencia sobre las condiciones que los Estados Unidos, o el TLCAN en conjunto, decidan plantear para extender preferencias comerciales o solicitar como requisitos previos de acceso a una negociación de adhesión.

Aun más, de hecho existe una serie de reformas y medidas en materia de inversiones, derechos de propiedad intelectual, derechos laborales y regulaciones ambientales, que los Estados Unidos han venido promoviendo unilateralmente en los países de Centroamérica y el Caribe, bajo la amenaza de retirar los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe a los que no las observaron. El éxito de estas presiones sugiere que aun sin nuevos avances en materia de acceso al mercado estadounidense, sino más bien para evitar erosionar la situación existente, estos países deberán poner en práctica gradualmente reformas legales e institucionales, tal como lo han venido haciendo recientemente.

Ante la influencia de lo que Jagdish Bhagwati ha llamado el "unilateralismo agresivo", ^{6/} la única defensa de los países pequeños es la insistencia colectiva en un comercio normado por reglas. Como lo ha dicho claramente Richard Lipsey: "La ley de la selva, en la que el más poderoso siempre gana, favorece al más poderoso. La vigencia de la ley y sus reglas, en la que el que tenga a la ley de su lado es el que tiene más probabilidades de ganar, favorece al débil. Es por esto que Canadá, Chile y otros países pequeños tienen más que ganar de la introducción del comercio regulado por reglas, que los países grandes". ^{7/}

Aparte del "unilateralismo", la política de regionalismo de los Estados Unidos y de los países del TLCAN, en general, es que cualquier país o región que desee iniciar la negociación de un tratado recíproco y no concesional debe cumplir con una serie de condiciones iniciales.

^{6/} Bhagwati (1991).

^{7/} Lipsey (1995), pág. 2.

2. Política y criterios estadounidenses en materia de elegibilidad

Ya sea por razones de estrategia, o bien a causa del complejo proceso de formación de su política comercial, el hecho es que los Estados Unidos han sido cautelosos en definir, o al menos en hacer pública, de manera explícita, una lista comprensiva o detallada de criterios de elegibilidad o requisitos para negociar un TLC. En una conferencia en San José, Costa Rica, en agosto de 1991, la Embajadora Carla Hills (USTR) enumeró los siguientes aspectos como "requisitos" para que un candidato pudiera firmar acuerdos de libre comercio bajo la Iniciativa para las Américas del entonces Presidente Bush:

- a) Capacidad institucional para cumplir con los compromisos de fondo y de largo plazo.
- b) Tener vigentes las políticas económicas necesarias para concretar un acuerdo exitoso. Esto significa que el país o países deben ser firmes en su decisión de mantener una situación macroeconómica estable y políticas orientadas hacia el mercado antes de que se inicien las negociaciones.
- c) Compromiso con el sistema de comercio multilateral y sus disciplinas.
- d) Hacer efectivo un compromiso de largo plazo para abrir sus mercados no solamente al comercio de bienes sino también a los proveedores de servicios y a los inversores extranjeros.
- e) Ofrecer una protección a nivel mundial de la propiedad intelectual.
- f) Estar dispuestos a hacer acuerdos consistentes en sus alcances y términos con el naciente TLCAN.

En la presentación del "Caso de la Administración a favor del TLCAN" ante el Subcomité de Agricultura, el señor Michael Kantor (USTR) reiteró el papel del TLCAN como herramienta para abrir el mercado mexicano y equipararlo con los Estados Unidos en materia de exportaciones agrícolas, comercio de servicios, propiedad intelectual, implementación en México de estándares similares a los de los Estados Unidos en materia ambiental, de salud y fitosanitaria, así como en cuestiones laborales. El señor Kantor destacó en particular los acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral, como dos nuevos énfasis de la administración en su política comercial. 8/

Luego, en su testimonio ante el Subcomité de Comercio, el 10 de febrero de 1995, la Embajadora Charlene Barshefsky explicó la preferencia de la Administración por el enfoque hacia la paridad contenido en el Programa Interino de Comercio, en lugar de la iniciativa del Congresista Crane (H.R. 553) que proveería los beneficios en forma automática. En esa ocasión la Embajadora Barshefsky manifestó que:

"La Administración está desarrollando criterios para evaluar cuándo otras naciones pueden estar 'listas' para negociar e implementar un acuerdo complejo y comprensivo tipo TLCAN.

8/ Kantor (1993).

Las estipulaciones en la Sección 202 de H.R. 553, 'Factores para evaluar la capacidad para implementar el NAFTA', proveen una guía muy útil para el proceso que está desarrollando la Administración."

"Aunque un número de países han estado haciendo importantes avances en la apertura de sus mercados y reformando sus economías, no está claro que alguna nación del CBI esté actualmente 'lista' (*ready*) para un acuerdo de libre comercio comprensivo." ^{9/}

Por ende, la lista más clara y reciente de condiciones de elegibilidad que debe cumplir un país de la Cuenca del Caribe antes de entrar en una negociación de un TLC recíproco con los Estados Unidos, está contenida en las estipulaciones de la sección 202 de H.R. 553, en la que se enumeran, textualmente, los siguientes factores:

- a) Que el país sea miembro de la OMC
- b) Equidad en el acceso a mercados
- c) Situación de los subsidios a las exportaciones
- d) Disciplina fiscal
- e) Avances en la protección de la propiedad intelectual
- f) Progresos en la eliminación de barreras al comercio en servicios
- g) Otorgamiento de trato nacional a inversiones extranjeras
- h) Nivel arancelario consolidado en la OMC
- i) Adelantos en la liberalización del comercio
- j) Disposición de adaptarse a los objetivos en materia de comercio con los Estados Unidos de América (H.R. 553)

Aunque no figuran en la lista anterior, existen dos ítems que deben agregarse:

- a) Avances en la armonización de legislación ambiental y capacidad institucional de cumplimiento.
- b) Avances en materia de legislación laboral y capacidad institucional de cumplimiento con los derechos de los trabajadores.

^{9/} Barshefsky (1995).

Una versión más amplia de las condiciones de elegibilidad que podría impulsar el Gobierno de los Estados Unidos se encuentra en el recuadro 1.

En relación con la política estadounidense en cuanto a criterios de elegibilidad, cabe hacer varios comentarios. En primer lugar, se trata efectivamente de precondiciones para iniciar negociaciones con determinados países y, por supuesto, los Estados Unidos tienen los recursos para inducir a cumplir dichos requisitos a los países del hemisferio interesados en mantener o negociar acceso adicional a su mercado. Esta ventaja se deriva de la posibilidad de fijar las condiciones de acceso al mercado más grande del hemisferio, o bien retirar las preferencias actuales.

Recuadro 1

ALGUNOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD PROPUESTOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

Uno de los documentos más importantes y explícitos identificados en la presente investigación en materia de políticas de los Estados Unidos hacia el hemisferio, incluyendo en particular el tema de los criterios de elegibilidad, es un memorándum interdepartamental del USTR titulado "Latin America Trade Policy After NAFTA", dirigido al Departamento de Comercio, el Tesoro y otras dependencias del gobierno, del 22 de noviembre de 1993. Dada la relevancia de este documento conviene citar *in extenso* lo que define al respecto:

Cualquiera que sea el medio escogido para negociar acuerdos de libre comercio en el futuro, debe haber una definición común de lo que en forma realista puede lograrse durante el primer lapso ("term") de la Administración Clinton. Un aspecto central de esta definición es el concepto del "readiness" de los países en la región para involucrarse en negociaciones de Tratados de Libre Comercio (TLC), que implica que deben desarrollarse estándares para determinar si considerar o no negociar un TLC con un país particular (pág. 6).

Hay una necesidad crítica —de hecho, aun un deseo de los países en la región— de un conjunto de criterios. Las naciones en la región desean saber cómo pueden calificar para un TLC. Los derechos de los trabajadores y los estándares ambientales serán dos de esos criterios.

La brecha entre la capacidad de los Estados Unidos para determinar y cumplir compromisos requeridos en un TLC y la capacidad de las otras naciones en la región es actualmente muy grande. Una negociación iniciada con un país no preparado o concluida con una nación que no desea, o no está en capacidad de poner en práctica las estipulaciones del acuerdo, tendría consecuencias sumamente dañinas, no sólo para ese acuerdo particular, sino también para futuros TLC. En aras de aumentar las perspectivas de éxito, las naciones deben ser consideradas para un TLC sólo cuando hayan demostrado un grado de preparación ("readiness") para una tarea tan compleja y comprensiva.

Este proceso, en que los criterios de selección fueran conocidos de antemano, reduciría sustancialmente el enfoque "country du jour" para escoger socios de TLC (i.e., hacer un compromiso de TLC con cualquier país que esté de moda ese día). Aunque las consideraciones políticas jugarán un papel en el proceso de selección —vg., la existencia de un gobierno democrático probablemente constituya una condición necesaria—, éstas no deben tener supremacía sobre el grado de preparación económica ("economic readiness"). Además de criterios estrictamente económicos, factores menos tangibles, como la extensión de la corrupción y el narcotráfico, requieren una consideración especial.

Nosotros y nuestros socios comerciales regionales debemos reconocer que avanzar en un TLC hemisférico tomará muchos años. Durante este período, los Estados Unidos estarán involucrados en negociaciones con los países más adelantados de la región, relegando por el momento a las naciones menos favorecidas (y principalmente, más pequeñas). Esta situación representa un fuerte incentivo para todos los países en la mejora de sus regímenes económicos. Sin duda, aun aquellos países inicialmente no seleccionados como candidatos para un TLC podrían conocer qué pasos se deben seguir en el proceso de un TLC. En ausencia de criterios, o "stepping stones", los países de la región tendrían mucho menos incentivos para emprender las reformas necesarias (pág. 7).

Luego de estas y otras consideraciones sobre elegibilidad, el mismo memorándum en su anexo 4 ("Implementing Procedure for Future FTA") define los criterios de elegibilidad de la siguiente manera:

1. *La legislación de implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) provee dos "ventanas" para que la administración elabore una lista de países adecuados para un TLC: una en 1994 y otra en 1997. Antes de cada una de estas fechas, el USTR debe hacer un reporte al Presidente y al Congreso listando los países que proveen acceso al mercado "justo y equitativo" para las exportaciones de los Estados Unidos o que "han realizado avances significativos en la apertura de sus mercados...". Sobre la base de estos reportes, el presidente determina con qué países deben los Estados Unidos buscar negociar un TLC.*
2. *Si el acuerdo es del interés económico de los Estados Unidos, incluidas las oportunidades de mercado potenciales para la empresas de los Estados Unidos y la creación de empleos.*
3. *Un país debe tener la capacidad institucional para cumplir los compromisos serios y de largo plazo involucrados y las políticas económicas requeridas para el éxito del acuerdo de libre comercio, incluido un compromiso demostrado con:*
 - *Un ambiente macroeconómico estable,*
 - *Políticas orientadas hacia el mercado, y*
 - *El sistema multilateral de comercio.*
4. *Criterios para demostrar ese compromiso incluirán:*
 - *Varios años de reformas aprobadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI);*
 - *Plena adherencia a los resultados de la Ronda Uruguay;*
 - *Políticas de inversión sólidas ("sound"), incluido un alto grado de protección a la propiedad intelectual.*

El socio comercial debe estar de acuerdo en que el compromiso para expandir el comercio y crear oportunidades de mercado estará basado en reciprocidad, sin expectativas de tratamiento "especial y diferencial" debido al grado de desarrollo.
5. *Cualesquiera peticiones pendientes del SGP —tales como sobre derechos de los trabajadores, expropiación, o derechos de propiedad intelectual— deben haber sido resueltas.*
6. *El candidato potencial acuerda implementar criterios específicos consistentes con el TLCAN en cuanto a lo laboral y el medio ambiente.*

(Traducción libre de los autores)

Segundo, los Estados Unidos consideran positiva la competencia que el enfoque anterior provoca entre los países interesados en ganar la carrera de la reforma económica, y así adelantar lugares en la fila de posibles negociaciones de un TLC.

Tercero, debe observarse que los criterios no abarcan únicamente aspectos económicos; sino que incluyen además temas políticos (democracia) y sociales (legislación laboral, medio ambiente) que podrían percibirse como una intervención en las decisiones soberanas de los países. Esta percepción ya se ha manifestado en el hemisferio. Por lo demás, es obvio que cualquier esquema de integración económica necesariamente plantea, en mayor o menor medida, el tema de la cesión de soberanía al tener que negociar ciertas áreas e instrumentos de política interna con los otros miembros de la agrupación.

3. Temas de discusión en materia de elegibilidad

Aparte de la política estadounidense en materia de elegibilidad, se plantea la cuestión sobre los criterios que convendría negociar en el ámbito hemisférico en la construcción del ALCA hacia el 2005. En primer lugar, una ventaja de definir criterios es que efectivamente éstos orientarían a los países sobre el tipo de reformas económicas que deben impulsarse para acelerar las negociaciones de acceso a los mercados de los otros socios comerciales. De esta forma se generaría una competencia positiva entre los países interesados en ganar la carrera de la reforma económica.

En segundo término, cualquier país que esté considerando abrir su economía a la competencia internacional de naciones desarrolladas como los Estados Unidos y Canadá necesita, como asunto de interés propio, cumplir una serie de condiciones. En este sentido, es conveniente que algunos criterios de elegibilidad coincidan con lo que serían de hecho condiciones importantes en el interés propio de los países. Por ejemplo, mantener un marco macroeconómico estable, sin altos déficit fiscales ni tasas de interés excesivamente altas, forma parte de los requisitos en la dirección de reducir la incertidumbre para la inversión y eliminar distorsiones de precios relativos que elevarían el costo país. Es decir, se trataría de ofrecer condiciones equitativas y no de imponer un sesgo en contra de la competitividad de las empresas que operan en ese país.

Finalmente, existe un dilema entre flexibilidad y especificidad en la definición de los criterios. Criterios vagos, tales como "estabilidad macroeconómica", brindarían a los países del hemisferio una amplia discrecionalidad en la determinación del orden de las negociaciones con los futuros socios de un TLC. Su desventaja es que no proveerían prácticamente ninguna guía específica a los países y ello reduciría su carácter de incentivo para impulsar reformas específicas. Sin embargo, una lista de criterios muy específica —tales como una tasa de inflación máxima en un número de años determinado, niveles de techo de aranceles, límites a las barreras en servicios, etc.— disminuiría considerablemente el campo de maniobra y la discrecionalidad de los gobiernos del hemisferio.

En todo caso, quizás convendría incluir los factores del marco macroeconómico, régimen comercial e inversión porque, tal como se mencionó arriba, de hecho son requisitos importantes para que los países sean atractivos a la inversión.

La conveniencia de abarcar factores como medio ambiente y derechos laborales obedecería, en principio, a que en la Declaración de la Cumbre de las Américas los países mencionaron estos temas y se comprometieron a "hacer las políticas de liberalización comercial y ambientales mutuamente consistentes", y a "asegurar la observancia y promoción de los derechos de los trabajadores". Asimismo, se ha planteado el objetivo hemisférico de construir una comunidad de democracias. Por último, la inclusión de la protección a los derechos de propiedad intelectual como factor o criterio de elegibilidad obedecería, por una parte, a la alta prioridad que le conceden los Estados Unidos; y por otra, obra en el interés propio de los países en desarrollo modernizar su legislación en este campo, siempre y cuando tal modernización vaya acompañada de políticas de ciencia y tecnología, que permitan a las empresas locales sacar provecho de la legislación moderna.

D. EL GRADO DE PREPARACION ESTRUCTURAL

Durante muchos años, los expertos habían puesto en tela de juicio la posibilidad de comercio entre países desarrollados y en desarrollo, apoyándose en las dificultades que surgirían si economías con diferente nivel de desarrollo se unieran en un acuerdo de libre comercio. Al respecto, la norma prevaleciente ha sido el otorgamiento de beneficios comerciales unilaterales, tal como el SGP, la Convención de Lomé de la Unión Europea, o la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos (ICC).

A su vez, numerosos esfuerzos para lograr acuerdos de libre comercio entre países en desarrollo han fracasado, a causa de las desigualdades en la distribución de los costos y los beneficios. Los miembros de menor desarrollo se sienten perjudicados, a raíz de que en muchos casos se registra la tendencia a concentrar las inversiones en las economías más avanzadas del área de integración.

Por esta razón, es importante evaluar los factores estructurales del grado de preparación, que no constituyen prerrequisitos, ya que cambian lentamente a través del tiempo como resultado de procesos evolutivos y acumulativos de inversión y de aprendizaje. Si se les considerara prerrequisitos se estaría retrasando la participación de los países con bajos puntajes en el acuerdo hemisférico o en acuerdos subregionales. Más bien, debe postularse que dichos indicadores operen como una meta indicativa de hacia dónde es deseable que tienda la estructura productiva y calidad de los factores en el mediano y largo plazos, con el objetivo de lograr el máximo provecho del proceso de apertura económica y competir eficazmente en la zona de libre comercio. Así, el grado de preparación estructural también puede concebirse entre los condicionantes estructurales del grado de preparación.

En relación con el papel de los factores estructurales en el grado de preparación de los países, es importante hacer un repaso de cierta teoría económica básica. La teoría económica reconoce dos tipos de efectos asociados a la creación de una Zona de Libre Comercio (ZLC): los que se derivan de una asignación más eficiente de los recursos existentes a consecuencia de la eliminación de barreras comerciales (efectos estáticos), y los que se vinculan con la forma en que la integración económica afecta a la tasa de crecimiento de los países participantes (efectos dinámicos).

1. Efectos estáticos

Cuando se constituye una ZLC, ocurren dos fenómenos: 1) la producción nacional cara es reemplazada por productos más baratos importados del socio del TLC (creación de comercio); 2) mercancías más costosas de los nuevos socios del TLC reemplazan a mercancías previamente más baratas que venían del resto del mundo (desviación del comercio). La creación de comercio representa un beneficio en la medida en que mejora la eficiencia productiva, mientras que la desviación del comercio implica pérdidas de bienestar global. La intensidad relativa de estos dos efectos determina el valor económico de la formación de una ZLC.

Los beneficios de un TLC son, en general, mayores cuanto: 1) más elevadas hayan sido las barreras al comercio antes de la formación del TLC; 2) más bajas sean las barreras con el resto del mundo después de su formación; 3) más intensas hayan sido las corrientes comerciales antes de la formación del TLC; 4) más grande sea el mercado que se haya integrado después de la formación del TLC; y 5) más próximos geográficamente estén los miembros del TLC. La intensidad de estos efectos comerciales depende también del grado en que la reducción de aranceles se traduzca efectivamente en precios de oferta más bajos, y de la sensibilidad de respuesta de la oferta y la demanda a los cambios de precios en ambos mercados.

En este cálculo elemental no se han mencionado los costos de ajuste. En la práctica, por supuesto, el mejorar el bienestar mediante la reasignación de recursos inexorablemente origina costos de ajuste, cuya magnitud y distribución va a depender de las circunstancias y la flexibilidad existente en cada país en particular.

En este marco analítico básico, limitado al comercio de bienes, los costos y beneficios netos de bienestar para el país X (por ejemplo, Centroamérica y el Caribe) asociados con la formación de un TLC con el país Y (los Estados Unidos), dependerían, entre otros elementos, de la siguiente aritmética sencilla: los beneficios que representa aumentar las exportaciones a Y más el beneficio para el consumidor en X de comprar bienes y servicios de Y a menor precio, menos el costo de ajuste que representa el desplazamiento de los productores locales en X. Es decir, los consumidores y los exportadores de la X ganan; los productores y los trabajadores de las actividades desplazadas pierden, por lo menos en el corto plazo.

2. Efectos dinámicos

La variable estratégica en materia de efectos dinámicos es la inversión. Para que un país o región se beneficie plenamente del libre comercio debe atraer inversiones. ¿Cómo se logra esto? ¿Cuáles son los factores estructurales que determinan los flujos de inversión y el atractivo relativo de los países para la inversión productiva internacional?

Los efectos dinámicos más importantes de un TLC entre un país o conjunto de países latinoamericanos con, por ejemplo, los Estados Unidos, dependen de que se logre la expansión del acceso efectivo a dicho mercado, y del aprovechamiento eficaz que se haga de las oportunidades de comercio e inversión que ofrece el acceso más amplio.

a) Acceso efectivo

Un acceso efectivo exige la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias prácticamente a todos los productos, inclusive aquellos en los cuales los países de Centroamérica y el Caribe tengan o pudieran desarrollar ventajas competitivas. También implica disciplina en el uso de las leyes de alivio comercial y de sanciones comerciales por parte de los Estados Unidos, por supuesta violación de normas ambientales y de otra naturaleza, no cubiertas por convenios internacionales. La falta de transparencia al respecto crearía incertidumbre acerca del acceso futuro, y desincentivaría la inversión. Finalmente, para que se hagan efectivos los beneficios de la inversión, las reglas de origen y las disposiciones sobre contenido nacional no deben discriminar en contra de inversionistas no estadounidenses.

b) Aprovechamiento eficaz de las oportunidades de mercado

El aprovechamiento eficaz de las oportunidades de comercio e inversión generadas por el tratado, requiere un grado de competitividad internacional que no es un subproducto automático de la liberalización. La habilidad de Centroamérica y el Caribe para aprovechar las oportunidades de mercado, puede verse obstaculizada por limitaciones del lado de la oferta, tales como infraestructura inadecuada, mercados de capital segmentados e ineficientes, falta de habilidades en su fuerza de trabajo, insuficiencia de habilidades y conocimientos gerenciales y tecnológicos, y otras deficiencias institucionales. En consecuencia, sin medidas complementarias de apoyo ni políticas de modernización productiva para mejorar la calidad de los factores y los servicios de apoyo, los beneficios dinámicos potenciales que ofrece el acceso a un mercado acrecentado difícilmente se materializarían en estos países.

c) Costos del ajuste

Los costos dinámicos del libre comercio con los Estados Unidos probablemente sean altos. La penetración de importaciones procedentes de los Estados Unidos, podría no sólo destruir parte de la capacidad instalada de producción local existente, sino también detener el desarrollo de actividades cuyos costos iniciales son elevados, pero en las que podrían desarrollarse ventajas competitivas en el mediano plazo. Los países con estructuras productivas débiles tienen dos opciones básicas: 1) alargar tanto como sea posible el cronograma de la liberación del comercio, a fin de diluir los costos de ajuste en un tiempo más prolongado, o 2) acelerar el proceso de transformación abriendo sus economías con la mayor rapidez, para maximizar el flujo de nuevas inversiones en actividades de exportación.

3. La capacidad de atracción de inversiones

Ahora bien, ¿cuáles son los determinantes fundamentales para que un país o región sea atractivo para la inversión internacional, particularmente un país pequeño? En primer lugar, es importante mejorar el clima de la inversión y eliminar las distorsiones en los precios relativos y el sesgo antiexportador, de manera que las actividades de exportación sean rentables. En segundo término, el grado de

acceso que una economía nacional haya negociado a mercados externos grandes es una consideración crítica para los flujos de inversión productiva.

Además, la apertura del régimen comercial que permita a los productores tener libre acceso a bienes, servicios, equipos de capital, información y tecnología extranjeros representa también un criterio decisivo para crear un ambiente atractivo a la inversión extranjera. Finalmente, es importante estar conscientes de que aunque tener costos laborales bajos continúa siendo un factor significativo en las decisiones de inversión en actividades intensivas en mano de obra, de hecho en las decisiones sobre localización de plantas y operaciones de la inversión internacional están basadas más en la calidad de la infraestructura y en los niveles de destreza y pericia de la mano de obra local, que en factores como precio y costo. ^{10/}

Debe señalarse que las negociaciones comerciales, de un TLC por ejemplo, han enfocado el tema de la inversión desde el punto de vista de la no discriminación o "tratamiento nacional" que debe garantizar el marco normativo de los países. Esto es sin duda fundamental. Sin embargo, no debe olvidarse que constituye es sólo una cara de la medalla, la otra cara son las actividades o políticas explícitas de promoción de inversiones, las cuales han sido descuidadas en varios países precisamente cuando más se necesitan.

E. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS

La otra forma de conceptualizar el grado de preparación es en el sentido del tipo, orientación, calidad y sostenibilidad de las políticas (macroeconómicas, de transformación productiva, sociales), de manera consistente y compatible con el libre comercio en general y con la membresía en una determinada zona de libre comercio.

Vista la preparación para participar en el libre comercio como un proceso dinámico, la orientación de las políticas es fundamental, dado que es precisamente lo que, vía un proceso acumulativo, impulsaría o profundizaría las acciones individuales y colectivas en la dirección correcta. Se trata, en este caso, no de indicadores relativamente estáticos de estructura, sino de indicadores de comportamiento que registren la dirección del cambio en el entorno y los incentivos para las acciones de los agentes económicos.

De esta forma, sobre la base del marco conceptual expuesto, los factores del grado de preparación de las políticas que se pueden identificar como determinantes del potencial para beneficiarse y de aprovechar oportunidades del libre comercio de una economía son los siguientes: a) políticas macroeconómicas b) políticas comerciales; c) políticas de recursos humanos; d) políticas de medio ambiente, y e) políticas de apoyo a la transformación productiva.

^{10/} Véase McCormack, Newman III, Rosenfield (1994). Claro que, por otra parte, la infraestructura y la destreza y pericia inciden en la productividad y, por lo tanto, en los costos unitarios de producción.

En primer lugar, como principales indicadores de la calidad y orientación de las políticas macroeconómicas se recomienda cubrir las áreas de política fiscal, cambiaria, monetaria y financiera.

En segundo término, como principales dimensiones de políticas comerciales se consideran en la metodología propuesta las barreras arancelarias y no arancelarias, el grado en el que país se rige por reglas comerciales tipo OMC, y la libertad y ausencia de discriminaciones contra el inversionista extranjero. Un país estará más preparado para asumir el reto de la integración hemisférica cuanto menores sean sus barreras al comercio, mejor tratamiento brinde a la inversión extranjera y más compatible con la OMC sea su uso de reglas comerciales tales como *antidumping* y derechos compensatorios.

En tercer lugar, la calidad de los recursos humanos es un determinante fundamental de la competitividad estructural del país. Por lo tanto, es muy importante definir la orientación de las políticas de formación de recursos humanos, lo cual puede medirse con dos indicadores: el gasto público en educación como proporción del producto interno bruto (PIB), y el gasto público en capacitación como proporción del PIB. Un país estará más preparado para enfrentar el reto del mejoramiento de las destrezas de su recurso humano cuanto más gaste en su educación y capacitación. 11/

En cuarto lugar, como criterio de evaluación de las políticas de medio ambiente se recomienda tomar en cuenta la suscripción de una serie de convenios internacionales básicos para la protección del medio ambiente. También se sugiere emprender la promulgación de diversa legislación en áreas específicas, así como la medición de la capacidad institucional para hacer cumplir la normativa que se apruebe.

Finalmente, el aprovechamiento eficaz de las oportunidades de comercio e inversión generadas por el libre comercio y el mayor acceso a mercados externos, requiere un grado de competitividad internacional que no es un subproducto automático de la liberalización. La habilidad de los países de Centroamérica y el Caribe para aprovechar las oportunidades de mercado, puede verse obstaculizada por limitaciones del lado de la oferta, tales como infraestructura inadecuada, mercados de capital segmentados e ineficientes, falta de habilidades en su fuerza de trabajo, insuficiencia de habilidades y conocimientos gerenciales y tecnológicos, y otras deficiencias institucionales. En consecuencia, sin medidas de apoyo complementarias y políticas de modernización productiva para mejorar la calidad de los factores y los servicios de apoyo (Diamante de Porter), los beneficios dinámicos potenciales que ofrece el acceso a un mercado acrecentado difícilmente se materializarían para estos países. Dado que los aspectos de infraestructura y de recursos humanos fueron tomados en cuenta por separado, se propone en este factor medir la existencia y calidad de las siguientes políticas: existencia de políticas en apoyo a estrategias competitivas sectoriales (*clusters*) a la Porter, existencia y calidad de la política de ciencia y tecnología, acciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa, y calidad de los servicios de apoyo a la competitividad.

11/ Desde luego que esta medición ignora la calidad del gasto público que se realiza, la excelencia de las instituciones de formación, así como el aporte del sector privado en cuanto a la formación de recurso humano. Sin embargo, dichos aspectos serían muy difíciles de cuantificar.

II. LA DIMENSION MACROECONOMICA

A. INTRODUCCION

En este capítulo intenta determinar el grado de preparación macroeconómica de siete países de la subregión (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) para adherirse a tratados de libre comercio, así como explorar las condiciones de que éstos sean viables, siempre desde el punto de vista de su sostenibilidad macroeconómica. A diferencia de numerosos acuerdos bilaterales, que suelen restringirse a facilitar las relaciones de intercambio comercial, los tratados de libre comercio implican ahora compromisos que superan la mera libre circulación de ciertos bienes y servicios entre socios; requieren, además, la adhesión a un conjunto de objetivos de políticas económicas y el respeto de normas de conducta en su aplicación. Por lo tanto, evaluar desde un punto de vista macroeconómico la aptitud de cierto país para integrar una zona de libre comercio exige rebasar un simple examen de las ventajas comparativas comerciales, para analizar y ponderar criterios múltiples.

Primero, la aptitud se puede calificar de manera más o menos estricta, según se apliquen criterios de éxito en el proceso de negociación o condiciones de éxito en el aprovechamiento de las potencialidades nuevas surgidas de la adhesión. Así, se distinguen: a) los criterios de elegibilidad, que permiten iniciar en buenas condiciones un proceso de negociación, y b) el grado de preparación macroeconómica *stricto sensu*, conformado a su vez por los criterios: i) de estructura, que condiciona la capacidad de cierta economía para aprovechar los beneficios del libre comercio; ii) de política económica, que demuestra la voluntad de convergir hacia un modelo económico común a la zona, y iii) de viabilidad, que mide los riesgos de desestabilización que podrían surgir después de la integración del país a la zona de libre comercio. Así, el análisis del grado de preparación global seguiría una progresión lógica, desde la posibilidad de iniciar un proceso de negociación hasta la capacidad de mantener los compromisos adquiridos y consolidar los beneficios económicos.

Otro enfoque complementario, más tradicional desde el punto de vista del análisis económico, sería medir, de manera global, el grado de convergencia de los países en las diferentes dimensiones de su realidad macroeconómica hacia un patrón "ideal" desde una perspectiva de libre comercio: los equilibrios monetarios y fiscales, la situación de liquidez externa, la dinámica de los equilibrios oferta-demanda global, la estabilidad y sostenibilidad del modelo de crecimiento, etc. Este enfoque complementa el análisis de los grados de elegibilidad y define cuáles son los aspectos (monetarios, etc.) que requieren una atención especial por parte de los gobiernos.

A continuación se profundizan los criterios adoptados en el análisis de la elegibilidad y del grado de preparación macroeconómico.

1. Elegibilidad

A diferencia de lo que ocurre con los temas sectoriales de negociación en tratados de libre comercio (especialmente cuando existen normas y reglas internacionales), es difícil definir, de manera precisa,

las condiciones macroeconómicas que determinarían la elegibilidad de un país para adherirse a dichos tratados. El único caso donde se especificaron criterios objetivos de adhesión es el tratado de Maastricht de unión monetaria europea, que considera una serie de obligaciones de tipo económico e institucional. Los criterios económicos abarcan cuatro dimensiones: precios, finanzas públicas, tasa de interés y tipo de cambio, así como el compromiso de los países a garantizar la independencia del Banco Central.

Ahora bien, resulta arduo trasladar estas reglas de convergencia macroeconómica, establecidas en países desarrollados que pertenecen a un mercado común, al caso hemisférico. Sin embargo, es posible sugerir un mínimo de condiciones macroeconómicas críticas a cumplir por los candidatos potenciales si pretenden acercarse en buenas condiciones a la mesa de negociación. Estas se refieren a las manifestaciones externas del grado de estabilización logrado por el país candidato: inflación, déficit fiscal y control del déficit externo y del tipo de cambio nominal. La doble estabilidad, cambiaria e inflacionaria, implica la estabilidad tanto en el tipo de cambio real como con respecto a las otras divisas de la zona. A diferencia del caso de Maastricht, no se trataría de obtener un ajuste macroeconómico casi perfecto; así, ser elegible desde el punto de vista macroeconómico supondría que las autoridades de cada país demostraran cierta capacidad de ejercer un control sobre los instrumentos de coyuntura económica. La inestabilidad macroeconómica significaría, por el contrario, un síntoma de la pérdida de control sobre las principales variables de política y, por lo tanto, no existirían condiciones mínimas de coordinación macroeconómica apropiadas a la adhesión a una zona de libre comercio. ^{12/} La inelegibilidad, según estos criterios, no acarrearía la imposibilidad de negociar, pero sí mostraría la absoluta necesidad de ejecutar a la brevedad un programa de estabilización.

2. Condicionantes estructurales

Con sus ventajas y potencialidades, integrar una zona de libre comercio (ZLC) conlleva costos económicos y sociales —las autoridades renuncian al uso de ciertos instrumentos de control, ^{13/} los productores nacionales se enfrentan con una mayor competencia, etc.—; así que es preciso evaluar el potencial de cada país para beneficiarse del acuerdo. La capacidad de sacar provecho en un plazo razonable del proceso de integración depende, en gran medida, de las características estructurales de las economías. Aunque, con todo rigor, estas características se relacionan más íntimamente con las condiciones de la oferta interna —i. e., del ámbito microeconómico y sectorial—, se pueden seleccionar algunos indicadores globales sobre el grado de desarrollo relativo de la economía.

^{12/} CEPAL (1993b) y (1994d).

^{13/} Por ejemplo, es probable que el proceso de liberalización comercial vinculado con la pertenencia a una zona de libre comercio acentúe, de manera muy significativa, los efectos desestabilizantes de un déficit fiscal sobre los equilibrios externos, que todavía están latentes en los países latinoamericanos por el grado de control que pueden ejercer los gobiernos sobre el intercambio de bienes y servicios. Hufbauer, G. C. and Schott, J. (1994).

3. Grado de preparación de las políticas

Los criterios minimalistas de elegibilidad deberían ser complementados por un conjunto de políticas macroeconómicas tendientes a consolidar el ajuste y facilitar la inserción de las economías en el libre juego comercial regional. En aras de fomentar la oferta, la política macroeconómica debe contribuir a eliminar toda incertidumbre en cuanto a las reglas del juego, consolidando una estabilidad efectiva en el presente y confiable en el futuro. Así, otro factor de discriminación entre países candidatos sería la calidad y consistencia de sus políticas con respecto a los objetivos de integración. Considerando que se trataría de evaluar la orientación de las políticas macroeconómicas, los indicadores de política se concentrarían en las variables monetaria y fiscal, supuestamente bajo el control directo de las autoridades nacionales, gobierno y Banco Central.

La evaluación del grado de adecuación de las políticas se haría por intermedio de indicadores relacionados con: a) la adecuación de la estructura tributaria (generación de ahorro público, ponderación de los impuestos sobre el comercio exterior en los ingresos fiscales, dependencia con respecto al llamado "impuesto inflación"); b) la orientación de la política monetaria y cambiaria (modificación en la participación de los activos externos y privados en la oferta monetaria, distorsiones en la estructura de las tasas de interés, predecibilidad del tipo de cambio real), y c) un indicador global de dinamismo económico (crecimiento del ingreso real por habitante).

Sin embargo, estos criterios serán más homogéneos que los utilizados en otras partes: nivel de infraestructura pública (energía, telecomunicaciones); calidad del sector financiero (grado de profundidad financiera, capacidad de financiar internamente el déficit fiscal); calidad de la gestión fiscal (capacidad de aplicar impuestos directos, magnitud del esfuerzo de inversión pública); grado de inserción internacional (apertura al comercio internacional y a la inversión extranjera); tamaño y dinamismo del sector agrícola; y nivel de endeudamiento externo.

4. Riesgos

Como lo ilustran las peripecias de las divisas integrantes del sistema monetario europeo frente a los ataques especulativos, hay una marcada diferencia entre lograr integrar un acuerdo y mantenerse dentro suyo. Ya se han mencionado los costos económicos —financieros o de bienestar— que surgen a raíz de la adhesión a una zona de libre comercio y que pueden superar durante un tiempo más o menos largo a los beneficios, para una parte de la población, desembocando en presiones sociales y políticas. También se debe tomar en cuenta la capacidad de las economías consideradas para enfrentar endógenamente los *shocks* vinculados con el mismo proceso de mayor apertura económica.

Con objeto de caracterizar la viabilidad y sostenibilidad del proceso de adhesión a una zona de libre comercio, se seleccionaron algunos indicadores de riesgo macroeconómico y vulnerabilidad social: importancia y dinamismo del sector agropecuario (el más expuesto a sufrir por la liberalización de las importaciones); situación de liquidez externa y vulnerabilidad con respecto a variaciones en las fuentes de recursos externos; capacidad de absorber internamente o con mayor endeudamiento externo los efectos recesivos de un *shock* macroeconómico.

La clasificación de los indicadores corresponde a los requisitos del proceso de negociación-integración a un acuerdo comercial; no obstante, los resultados del análisis trascienden en cierta manera el marco específico del estudio del grado de preparación para adherirse a una ZLC. Por ejemplo, varios de estos criterios de preparación macroeconómica se pueden reinterpretar como indicadores de la orientación favorable de las políticas macroeconómicas hacia la oferta interna —determinante del crecimiento de largo plazo—, mientras que las variables de riesgo y de elegibilidad miden el grado de estabilidad del marco macroeconómico, condición necesaria al desempeño favorable de cualquier estrategia de desarrollo económico. Así, en este capítulo se evaluarán también las potencialidades de crecimiento de largo plazo de los países, independientemente de su eventual participación en un arreglo de tipo comercial. 14/ Considerando el proceso de globalización que vive la economía mundial en general, y la hemisférica en particular, un mejoramiento en cualquiera de estos indicadores supondría así que el país ha logrado una mayor aptitud de fortalecer la oferta comerciable, atraer inversión externa, insertarse exitosamente en la economía mundial y recuperar sendas de crecimiento alto y sostenible. 15/ En el recuadro 2 se resumen los criterios metodológicos utilizados.

5. Indicadores elegidos

Partiendo de una lista preliminar de indicadores fiscales, monetarios, financieros, estructurales y de balance de pagos, se conformaron los cuatro grupos de indicadores, cuya lista aparece al final de este capítulo.

Como se aprecia, los indicadores son diversos, tanto por su naturaleza —algunos son estáticos, otros dinámicos— como por su cobertura, especialmente en el grupo de indicadores estructurales. Esta heterogeneidad no presenta dificultad de cómputo, considerando el método multicriterios escogido 16/ y brinda ventajas importantes desde el punto de vista del análisis económico. Así, al complementar síntomas (vg, tasa de inflación) con factores "fundamentales" (oferta monetaria, productividad de los factores), se puede pasar naturalmente de la descripción al diagnóstico. 17/ Por ejemplo, un valor alto de la brecha externa no tendrá el mismo peso para el propósito de este trabajo si la economía del país se encuentra estancada o si, al contrario, está en

14/ Implícitamente, los gobiernos que buscan su incorporación a una zona de libre comercio modelada sobre el TLCAN aceptan adherirse también a lo que se ha llamado el consenso de Washington, en términos de conducta de su política de desarrollo económico.

15/ Sin embargo, para determinar esta capacidad de crecimiento endógeno, faltaría agregar a esta lista otros indicadores, en particular los de inversión en recursos humanos.

16/ Cabe señalar aquí que esta agregación se debe a la transformación de los datos desde una estructura cardinal (un coeficiente de tributación, un número de líneas telefónicas por habitante) a una estructura de clases de equivalencia (correspondientes con las clasificaciones 0, 1, ..., 5).

17/ En rigor, la evaluación de cada uno de los indicadores se debería hacer dentro del contexto propio al país, lo que no es práctico considerando el número de parámetros a tomar en consideración. En el caso presente, se trata de siete países que presentan muchas similitudes, en términos de tamaño, de entorno político, cultural y social, y se puede formular la hipótesis de que comparten las mismas posibilidades y trayectorias de desarrollo.

Recuadro 2

METODOLOGIA E INDICADORES UTILIZADOS

La evaluación del grado de preparación macroeconómica de cada país depende del comportamiento de cuatro conjuntos de variables, lo que plantea desde el principio dos exigencias metodológicas. Primero, para jerarquizar los distintos países en cuanto a su grado de preparación, se escogió una metodología de agregación de datos que permite calcular para cada país un rango o una puntuación sintética, sin distorsionar sustancialmente la realidad. Empero, para fomentar el debate, el método de análisis de datos debe ser lo más transparente posible y no requerir de cálculos complejos. Segundo, para que este trabajo comparativo tenga sentido, es importante que los indicadores escogidos: i) sean calculables para todos los países (criterio de existencia); ii) se refieran a los mismos conceptos (criterio de comparabilidad), y iii) no resientan demasiado las fluctuaciones excepcionales (criterio de representatividad). a/

No existe un método universal y óptimo de agregación de criterios múltiples. Pese a los avances metodológicos y a la mayor capacidad de ordenación de datos, jerarquizar y agregar información heterogénea siempre conlleva un alto grado de subjetividad. Entre las numerosas metodologías existentes de análisis de datos multidimensionales, b/ se optó en favor de un protocolo de agregación sencillo, que por su transparencia —no requiere de un proceso computacional complejo— es flexible y más atractivo. Esta sencillez, por supuesto, tiene su costo en términos de poder analítico de la información existente en el conjunto de los datos; con todo, el número limitado de observaciones (siete países) restringe considerablemente el uso de otras metodologías de análisis de datos basadas en conceptos estadísticos. En cambio, las pruebas de sensibilidad efectuadas con la metodología adoptada resultaron satisfactorias; en particular, no alteran de manera sustancial las clasificaciones obtenidas si se modifican algunos parámetros (vg. ponderación de un indicador, o escala de valoración de la posición de un país en este indicador). Esta robustez de los resultados con relación a las hipótesis de trabajo deriva del número relativamente grande de indicadores macroeconómicos que entran en el cálculo del índice de calificación global y del método de agregación de los datos utilizados.

El protocolo de agregación de los datos y de evaluación de los criterios fue el siguiente:

a) Se formaron cuatro grupos de indicadores, según que su referencia principal fuera uno de los cuatro criterios definidos sobre el grado de preparación global: elegibilidad, orientación de las políticas, estructura económica y vulnerabilidad. En ciertos casos, esta clasificación resultó algo subjetiva, dado que un mismo indicador puede ser candidato a más de uno de estos grupos.

b) En cada país se determinó un valor representativo del indicador de 1992 a 1994 (mediana o promedio). El hecho de agregar tres periodos, en lugar de basarse sólo en la situación del último año, redujo los sesgos vinculados con fluctuaciones excepcionales y contribuyó a reforzar la robustez del resultado final. Luego se sustituyó esta cifra por un número dentro de una escala de 0 a 5, traduciendo la adecuación del resultado obtenido en términos de grado de preparación, siendo 5 la nota más favorable. Esta nota fue determinada en función de dos criterios, uno interno al conjunto de los siete países, otro externo. El primer criterio conlleva la noción de rango, y es representativo de la posición relativa del país en el conjunto de las siete economías, con una importante restricción: cuando la diferencia entre dos países en un indicador específico no era significativa desde un punto de vista analítico, estos países recibían la misma nota.

a/ Así, se utilizaron tasas de interés pasivas en lugar de las activas, por referirse a productos financieros más comparables entre los países de la muestra, y se calcularon los indicadores considerando un promedio de tres años.

b/ Bouroche y Saporta, (1987).

La jerarquización según el rango se combinó con un segundo criterio de evaluación, externo al conjunto de los siete países, que se basa en un juicio de valor sobre una evaluación teórica y una comparación con otros países. Se pretendía, así, relativizar la evaluación procedente de los rangos y evitar situaciones en que un país recibiera una buena calificación porque los demás lo hicieron peor. Obviamente, este procedimiento no es independiente de la percepción del "bien y del mal" por parte del analista que conduce la evaluación. c/ (Nótese que usar este segundo criterio de evaluación externo es equivalente a introducir dos nuevos países "ideales" en la muestra, que sirven de referencia positiva y negativa.)

El resultado de estas transformaciones permitió normalizar los datos originales para llegar a una estructura de calificaciones dentro de una escala única, metodológicamente preferible desde el punto de vista de la agregación de datos heterogéneos. d/

c) Cada indicador recibió una ponderación, de 1 a 3, representativa de su importancia en cuanto a la determinación del grado de preparación. Si dos indicadores captaban facetas diferentes del mismo concepto —por ejemplo, ahorro corriente y ahorro primario del gobierno—, la ponderación del criterio correspondiente —en este caso, el ahorro público— se repartió entre los indicadores respectivos.

d) En cada uno de los grupos de indicadores conformados por los criterios de evaluación del grado de preparación (elegibilidad, orientación de las políticas, estructura económica y vulnerabilidad) se procedió a una evaluación sintética, calculando para cada país el promedio de las notas obtenidas por cada indicador, ponderado por el peso afectado a éste. Por construcción, esta nota se establece entre 0 y 5 y permite ubicar a los siete países en una escala única en cuanto al criterio considerado. Para tomar en cuenta el grado de subjetividad del método utilizado y los errores de medición en los indicadores individuales, se agruparon en una misma calificación los países que tenían una diferencia pequeña y no significativa desde un punto de vista analítico.

c/ Sin embargo, es preciso señalar que los métodos de evaluación unidimensional, de uso mucho más frecuente en economía y que toman en cuenta un solo criterio en la toma de decisiones (el precio de un producto, el ingreso de una familia, el producto interno bruto de un país, etc.), al reducir de manera arbitraria la complejidad de los fenómenos económicos a una sola dimensión, en última instancia son aun más subjetivos que los métodos multicriterios, por el exagerado grado de reducción que implican.

d/ Guigou, J-L. (1974). Cabe señalar aquí que los resultados globales no cambiaron significativamente haciendo pruebas con especificaciones alternativas, tanto en las variables (vg, considerando el total de las exportaciones e importaciones en el caso de Panamá en lugar de las nacionales) como en el modo de valoración (vg, clasificando los países según su rango, de 1 a 7, y no según su calificación).

pleno proceso de reconstrucción y reactivación. De la misma manera, cuando se agrega al indicador de déficit fiscal, los de ahorros corriente y primario y el coeficiente de inversión pública, se está calificando el concepto de déficit público, basándose en el contexto económico del país (por ejemplo, una nota mala a nivel del déficit global se verá compensada si la inversión pública fue alta). Sobre este tema se volverá en el momento de analizar el grado de convergencia macroeconómica de los países de la región.

Nótese que en el caso presente el enfoque utilizado permite evaluar esta dualidad situación-evolución porque se diferencia entre variables de política y variables estructurales. Por ejemplo, la profundidad financiera es un factor estructural y su evolución un indicador de política (la demanda de cuasidinero refleja tanto la evolución de la oferta de servicios bancarios como la

confianza del público en el manejo de la política monetaria). Asimismo, una tasa de inflación elevada puede provenir de *shocks* externos o de factores inerciales, o bien ser la consecuencia de desbordamientos en el manejo de la política macroeconómica. 18/ En el presente análisis, el impacto negativo sobre la calificación global del país será mayor en el segundo caso.

B. EL GRADO DE PREPARACION MACROECONOMICA

1. Elegibilidad 19/

La medición de la elegibilidad descansa en cuatro indicadores del ajuste macroeconómico: inflación, déficit fiscal, estabilidad del tipo de cambio nominal y déficit de la cuenta corriente. Su agregación conforma tres grupos: Panamá y la República Dominicana (a pesar de una gran volatilidad en el tipo de cambio nominal de este último) son los países que, según los indicadores seleccionados, lograron el mayor control de sus equilibrios globales. El Salvador y Guatemala forman un grupo intermedio, sin síntomas aparentes de graves desequilibrios. Finalmente, Costa Rica, Honduras y Nicaragua reciben una notación por debajo del promedio, signo tanto de un deterioro (Costa Rica, Honduras) como de una recuperación todavía insuficiente (Nicaragua).

Cuadro 1

CRITERIO DE ELEGIBILIDAD, 1992-1994

Promedio	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
2.5	1.4	2.3	2.9	1.1	1.5	4.7	3.7

Es importante advertir que estos indicadores de elegibilidad puedan calificarse de "superficiales", en el sentido de que son muy sensibles a variaciones de corto plazo. Son síntomas o metas, más que condiciones; por lo tanto, países que no se situaron favorablemente según este criterio, pero que evidencian buenos "fundamentos" tanto en la calidad de su estructura como en la orientación de su política, podrían mejorar su calificación en un lapso relativamente breve. En cambio, una buena situación relativa se tornaría rápidamente frágil por una exposición excesiva al riesgo, o por políticas internas inadecuadas. Así, la interpretación del indicador de elegibilidad no se debe considerar independientemente del conjunto del análisis.

18/ CEPAL (1995k).

19/ Cabe recordar que para cada uno de los cuatro criterios que definen de manera conjunta el grado de preparación, se determinó una calificación global, agregando los resultados obtenidos para un conjunto de indicadores. La puntuación va de 0 a 5, y a mayor calificación corresponde un mejor grado relativo de preparación. El detalle de los indicadores se presenta al final del presente capítulo.

2. Condicionantes estructurales

Este conjunto de indicadores no es tan cíclico ni resulta tan afectado por las consideraciones de corto plazo, como los que corresponden a la elegibilidad o al grado de preparación de políticas. Comparable a un indicador de "desarrollo relativo", este criterio de grado de preparación capta también los efectos de las políticas económicas anteriores, de la orientación del desempeño económico pasado y de la disponibilidad de recursos productivos. En consecuencia, no es de extrañarse si las diferencias entre estos países no es considerable (la desviación típica es de sólo 0.6), dado que las naciones en estudio comparten muchas características culturales, sociales y económicas.

Cuadro 2

CRITERIO DE ESTRUCTURA, 1992-1994

Promedio	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
2.7	3.8	2.8	2.4	2.5	1.8	3.1	3.0

La excepción, obviamente, es Nicaragua, país que durante 10 años siguió un modelo económico diferente de sus vecinos y tuvo que enfrentar una doble situación de guerra, militar dentro del país y económica en sus relaciones comerciales externas. Por lo tanto, quedó aislado en la última posición. El Salvador, que también atravesó una situación de guerra interna durante este período, no perdió tanto terreno en cuanto a su desarrollo relativo y encabeza el segundo grupo de países, que comprende también a Guatemala y Honduras.

En este sentido, resalta la especificidad del caso guatemalteco, cuya calificación global esconde grandes diferencias según los indicadores: mientras que los aspectos macroeconómicos muestran buen desempeño, los de calidad de infraestructura evidencian carencias importantes, tanto en acervo como en inversión. Sin embargo, y en este país más que en otros, esto refleja una dicotomía entre la situación del sector urbano y el rural, y no debería desalentar la inversión extranjera en la zona metropolitana. No obstante, la baja calidad —para no decir inexistencia— de los servicios de infraestructura en las zonas rurales, mayoritarias, afecta seriamente la capacidad de la sociedad guatemalteca en su conjunto para aprovechar los potenciales de la apertura (inversión en turismo, por ejemplo).

Panamá y la República Dominicana presentan una situación ligeramente más favorable que los tres países mencionados, pero Costa Rica goza de la mejor situación estructural, lo que le permitió aumentar su productividad global (medida por la variación en el valor agregado por persona activa). Por lo tanto, estos países deberían ser los más atractivos para los inversionistas extranjeros, aunque Panamá registró últimamente una caída neta en la inversión extranjera directa.

3. Grado de preparación de las políticas

Los indicadores de políticas macroeconómicas se concentran en áreas vinculadas con el corto plazo (política monetaria y fiscal). Por ejemplo, los indicadores de transformaciones en la profundidad financiera o de variación en la participación de los activos externos en la oferta monetaria, son muy sensibles a cambios coyunturales. Así, se integró esta dimensión de volatilidad en la puntuación, en los casos relevantes. ^{20/} Sin embargo, por lo general, los indicadores de política incorporan conceptos de más largo plazo que en el caso anterior. De esta manera, el ahorro del gobierno (ingresos corrientes menos gastos corrientes) es menos flexible que el déficit fiscal, dado que los gastos corrientes, en particular los de personal y de pago de interés, revisten características inerciales importantes.

Cuadro 3

CRITERIO DE POLITICAS, 1992-1994

Promedio	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
2.5	3.1	2.4	2.8	1.7	1.6	3.2	2.7

Este criterio permite delimitar también tres categorías de países, según su calificación: Panamá y Costa Rica ostentan la primera posición. Así, Costa Rica mejora su posición con respecto a su elegibilidad; si bien este país padece importantes variaciones en su tipo de cambio nominal, su tipo de cambio real es predecible dentro de un margen de error inferior al 2%, signo de cierta continuidad en el manejo de la política monetaria, que buscaría evitar grandes variaciones en este parámetro clave de la competitividad externa. El segundo grupo está constituido por El Salvador, la República Dominicana y Guatemala. La calificación de la República Dominicana en términos de política macroeconómica, generalmente por encima del promedio, se vio afectada por el alto nivel de las tasas de interés internas, lo que refleja ciertas dificultades en el manejo de la política monetaria.

Honduras y Nicaragua conforman el tercer grupo, pese a algunas buenas marcas en el ámbito fiscal para Honduras (ahorro primario) y monetaria para Nicaragua (mejoramiento en la composición de la oferta monetaria y en la demanda de cuasidinero). En este último país, los depósitos a plazo se benefician de una indexación sobre el dólar (cláusula de "mantenimiento de valor"), lo que se refleja en una mejor calificación de su mercado bancario en términos de atractivo para el inversionista ahorrador. No obstante, el riesgo de cambio se traslada a los préstamos bancarios, con efectos negativos en la asignación de los recursos financieros. ^{21/}

^{20/} Por ejemplo, el grado de atracción de una inversión financiera (tasa de interés) depende no sólo de la tasa real promedio (en moneda nacional o en equivalente de divisas), sino también del riesgo sobre este rendimiento (medido por su desviación típica).

^{21/} CEPAL (1994b).

Con todo, la distribución según el criterio de políticas muestra mayor homogeneidad que en el caso de la elegibilidad: la desviación típica es de 0.7, inferior al 1.2 registrado en el caso anterior.

4. Riesgos

En su concepción macroeconómica, la viabilidad se debe entender, básicamente, como la posibilidad de sostener las políticas económicas frente a riesgos de desestabilización interna o externa. De hecho, la adhesión a una zona de libre comercio implica para ciertos sectores una mayor exposición a la competencia externa, mientras que disminuye los grados de libertad de la política pública para aliviar los efectos de los choques externos. También, como se experimentó en la Unión Europea, incorporarse a una zona de libre comercio comporta el riesgo de que una economía empiece a padecer comportamientos cíclicos más acentuados, debido a la mayor propagación de los efectos coyunturales entre países.

Cuadro 4

CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD, 1992-1994

Promedio	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
2.3	3.5	1.7	2.1	1.4	1.2	3.6	3.0

Considerando los resultados del cuadro 4, Costa Rica y Panamá son los países que tienen la menor exposición al riesgo. Sin embargo, este último acusa debilidades preocupantes en cuanto a la dependencia de su equilibrio fiscal respecto del sector externo (sea por impuestos o financiamiento) y un atraso relativo en la productividad de su sector agropecuario; ambos constituyen focos potenciales de desequilibrio frente a una liberalización rápida del intercambio.

La República Dominicana se encuentra en una situación intermedia, y la dependencia de los ingresos del gobierno con respecto a los impuestos al comercio exterior es su principal debilidad. Así, una liberalización del intercambio comercial, acompañada de una disminución de las tasas arancelarias, afectaría severamente la situación presupuestaria y pondría en tela de juicio el equilibrio fiscal.

En el último grupo de países se ubican El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El peso de la deuda externa y su gran dependencia con respecto al financiamiento externo —en gran medida concesional— explican la situación precaria de Nicaragua, a lo cual se debería agregar en el futuro otro factor desestabilizante: la reactivación de su economía tendría que redundar en una mayor importación de bienes manufacturados (maquinaria, etc.), mientras que no se puede esperar una rápida diversificación de sus exportaciones; por lo tanto, debería disminuir el grado de correlación entre el valor unitario de sus importaciones con sus exportaciones y aumentar el riesgo

vinculado con una dinámica desfavorable de los términos del intercambio. Por otro lado, Nicaragua cosecha algunos de los beneficios de su programa de ajuste, ya que el equilibrio de sus finanzas públicas no depende del impuesto "inflación" ni del arancel.

Honduras comparte con Nicaragua su dependencia externa y la fragilidad del respaldo de su moneda con activos externos. La abundancia de estos últimos, en cambio, es un factor de riesgo para El Salvador: la entrada de divisas desembocó en una sobrevaluación del tipo de cambio real y una expansión del dinero de alto poder. Aunque esto se traduce en mayores grados de libertad, en particular en la conducta de la política fiscal (altos niveles de financiamiento externo y de impuesto inflacionario), los riesgos recesivos son importantes en caso de reversión de estos flujos. Los principales puntos débiles de Guatemala son de naturaleza monetaria, tanto por el mediocre respaldo de su moneda con reservas internacionales como por el todavía importante impuesto inflacionario (representa casi 10% de los ingresos tributarios). 22/

5. Grado de preparación macroeconómico global

Retomando los resultados obtenidos para los cuatro criterios de preparación, se puede definir el cuadro sintético siguiente (véanse también los gráficos al final de este capítulo).

Cuadro 5

GRADOS DE PREPARACION

Calificación	Elegibilidad	Riesgos	Condicionantes macroeconómicas	Política
Mayor	Panamá República Dominicana	Costa Rica Panamá	Costa Rica Panamá República Dominicana	Costa Rica Panamá
Intermedia	El Salvador Guatemala	República Dominicana	El Salvador Guatemala Honduras	República Dominicana El Salvador Guatemala
Menor	Costa Rica Honduras Nicaragua	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Nicaragua	Honduras Nicaragua

22/ Debido al bajísimo coeficiente tributario en este país, el impuesto inflación no es muy importante en términos del producto nacional. Sin embargo, la debilidad de la base tributaria guatemalteca constituye en sí mismo un factor desestabilizante.

Si se ordenan los países en función del promedio aritmético de las calificaciones obtenidas en cada uno de los cuatro criterios, se obtiene la siguiente jerarquización, que permite evaluar la situación relativa de los países en cuanto a su grado de preparación global:

1.	Panamá	(3.7)
2.	República Dominicana	(3.1)
3.	Costa Rica	(2.9)
4.	Guatemala	(2.5)
5.	El Salvador	(2.3)
6.	Honduras	(1.7)
7.	Nicaragua	(1.5)

Nota: Se indica entre paréntesis la calificación global obtenida por el país. El promedio del grupo fue de (2.5).

Obviamente, esta jerarquización sólo equivale a una fotografía de la situación en un momento dado. Valga reiterar que se basa en la agregación de criterios muy diversos, algunos estáticos, otros dinámicos o de vulnerabilidad, que evalúan tanto el acercamiento a metas como la orientación de políticas o las condiciones estructurales. Es de suponer que cada país tiene interés en mejorar su calificación macroeconómica, ya sea porque aumenta su posibilidad de unirse a bloques comerciales, o porque permite enviar señales positivas a los inversionistas internacionales, o bien porque refuerza el potencial endógeno de crecimiento económico de largo plazo. En el punto siguiente se buscará, a partir de los resultados obtenidos, definir ciertas prioridades de política macroeconómica.

C. ALGUNAS PRIORIDADES DE POLITICA

A fin de aclarar prioridades de política, se requiere primero reorganizar los indicadores según criterios diversos de los utilizados en el análisis del grado de preparación y definir categorías que se presten más al análisis. Eso permite también especificar algún grado de convergencia-divergencia en términos de política macroeconómica o, más exactamente, en términos de los resultados de las políticas macroeconómicas respectivas.

El conjunto de indicadores se reorganizó con respecto a cinco criterios de conducta de política macroeconómica: sector fiscal, sector monetario y financiero, situación de liquidez externa, endeudamiento externo y profundización macroeconómica. Esta última categoría reúne factores vinculados con las condiciones estructurales de oferta. La metodología de evaluación es la misma que en el caso anterior, así como la calificación y las ponderaciones respectivas. De esta manera, se buscó evaluar el perfil macroeconómico de cada país en función de su convergencia hacia un patrón óptimo desde la perspectiva de la globalización de las relaciones económicas. La lista de indicadores presentada al final del capítulo permite identificar la composición de cada uno de los grupos analíticos.

Cuadro 6

INDICADORES DE CONVERGENCIA MACROECONOMICA, 1992-1994

Sectores a/	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Fiscal (2.3)	2.1	1.9	2.5	1.3	1.4	3.6	3.3
Monetario (2.7)	3.6	2.6	2.8	1.3	1.7	4.6	2.6
Liquidez (2.5)	3.4	1.8	2.1	2.3	0.4	3.9	3.4
Deuda (2.6)	4.4	1.4	5.0	1.4	0.0	2.4	4.2
Fundamentos (2.5)	3.6	2.5	1.5	2.3	2.1	3.0	2.5

a/ Entre paréntesis se indica el promedio obtenido por los siete países para el criterio considerado.

Antes de proseguir el análisis, conviene llamar la atención del lector sobre los riesgos de reducción que representa el hecho de pasar sin precaución desde una óptica meramente descriptiva hacia un enfoque analítico y confundir los indicadores de política con las variables de políticas. Detrás de un síntoma suelen existir causas diversas e interrelacionadas; así que, por lo general, influir sobre una variable de control repercutirá —no siempre en la dirección deseada— sobre varios indicadores. Por lo tanto, dado la complejidad de las relaciones causales, este ejercicio sólo busca apuntar hacia áreas de atención prioritarias y reconoce la dificultad de diseñar e implementar las políticas adecuadas. 23/

Cruzando la comparación de los resultados obtenidos por cada país en la evaluación anterior del grado de preparación en materia de políticas se puede identificar de manera rápida las prioridades en términos de políticas macroeconómicas:

En el caso de Costa Rica, la principal preocupación se concentra en el manejo fiscal, donde todos los indicadores, con la excepción de la dependencia relativa al financiamiento externo, se sitúan por debajo del promedio; particularmente, sobresale el desahorro corriente del gobierno central. El Salvador muestra debilidades serias en su situación externa, tanto a nivel de su liquidez como de su deuda, que todavía no afectan su desempeño económico gracias a la abundancia de las transferencias externas, en particular privadas (representan más del 10% del PIB). También requiere atención la situación del ahorro del gobierno, debido a la total dependencia de las inversiones públicas con respecto al financiamiento externo. Corregir el punto débil de Guatemala representa un reto para las autoridades, dado que las deficiencias son de naturaleza estructural y que las medidas de política precisan tiempo para concretarse. Nótese, sin embargo, que un paso en la buena dirección sería aumentar el esfuerzo de inversión pública, cuyo indicador queda en última posición.

23/ "..., está claro que no es tanto la estructura institucional o el tipo de instrumentos disponibles, sino la capacidad limitada de maniobra dentro de los nuevos esquemas, lo que establece las diferencias y posibles restricciones a la coordinación a nivel regional." Camacho, A. R. (1993).

de política precisan tiempo para concretarse. Nótese, sin embargo, que un paso en la buena dirección sería aumentar el esfuerzo de inversión pública, cuyo indicador queda en última posición. De la misma manera, las prioridades de Honduras deberían concentrarse en lo monetario y fiscal y recuperar la confianza del público en el dinero, dado que son aspectos más fáciles de corregir en el corto plazo que modificar la estructura de la deuda externa. La gravedad de la situación externa en Nicaragua, sin embargo, obliga a concentrar los esfuerzos en renegociar una deuda cuyo servicio, sencillamente, no se puede atender, y a profundizar el ajuste fiscal para aumentar el ahorro público. Panamá se encuentra en la situación opuesta a los dos últimos países mencionados y registra una buena calificación en la mayoría de sus indicadores. Su endeudamiento externo constituye la excepción, pues su peso relativo, sobre todo en cuanto a la carga de servicio, se debería reducir vía una reestructuración. Sin embargo, a otros niveles aparecen también algunos puntos preocupantes, en particular la evolución del sector agropecuario, el manejo fiscal y el comportamiento de la inversión extranjera directa. Finalmente, la República Dominicana, pese a una orientación favorable de las variables macroeconómicas, necesita revitalizar su oferta interna y mejorar su productividad global (quizás con políticas sectoriales); sin embargo, el esfuerzo de inversión productiva que implicaría tal reestructuración se vería obstaculizado por las altas tasas de interés real que prevalecen en el sector financiero. La estructura fiscal refleja también cierta debilidad en virtud de la alta proporción de los ingresos del comercio exterior.

D. CONCLUSIONES

El presente capítulo se ha dedicado a medir y comparar el grado de preparación para adherirse a una ZLC por parte de siete economías que se pueden calificar, convencionalmente, de pequeñas y abiertas. La medición se desarrolló básicamente en torno a las diferentes etapas de un proceso de adhesión, empezando con la definición de la elegibilidad, o posibilidad de acercarse a la mesa de negociaciones, para evaluar después el potencial de sacar provecho de una integración a dicho acuerdo.

Al iniciar este trabajo existía la preocupación de que las calificaciones en cuanto al grado de preparación macroeconómico reflejaran simplemente el nivel de desarrollo relativo logrado por los respectivos países. En ese caso, el ensayo hubiera sido tautológico y sin gran interés informativo. Más grave aún hubiera resultado si en última instancia las diferencias en el grado de preparación se reducían a las brechas de desarrollo económico, que en gran medida son de carácter estructural; así, no se habrían identificado áreas prioritarias ni políticas específicas a nivel de cada país.

Aunque el resultado obtenido indica que existe una relación entre grado de preparación y nivel de desarrollo, ésta no es total, como se puede observar en el cuadro 7.

Cuadro 7

CLASIFICACION COMPARATIVA SEGUN EL GRADO DE PREPARACION
Y EL NIVEL DE DESARROLLO RELATIVO

Criterio	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Grado de preparación a/	3	5	4	6	7	1	2
Estructura b/	1	3	7	5	6	2	3
Indice de desarrollo humano c/	1	6	5	7	4	2	3

a/ Rango obtenido según el grado de preparación.

b/ Rango obtenido según el criterio de estructura.

c/ Rango obtenido según el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, que incorpora indicadores de nivel de vida, salud y educación.

La divergencia relativa entre las clasificaciones según el grado de preparación y según el nivel de calidad estructural o de desarrollo relativo indica la posibilidad de mejorar su grado de preparación en un lapso relativamente corto, comparado con los tiempos del proceso de desarrollo. Esto permitió delinear en el punto 5, supra, ciertas áreas prioritarias según los países, sin poder evitar hacer referencia a la necesidad de mejorar lo más rápidamente posible las deficiencias estructurales cuando éstas eran los limitantes más fuertes (vg, en Guatemala y Nicaragua). Evidentemente, es más fácil progresar en el grado de preparación global cuando los indicadores estructurales y de desarrollo relativo se ubican ambos por delante (vg, Costa Rica y El Salvador).

Como se ha dicho, las condiciones de elegibilidad presentan algún grado de arbitrariedad, en el sentido de que son criterios impuestos *a priori*, y que buscan garantizar un mínimo de homogeneidad en la dimensión macroeconómica, entre los países integrantes de un acuerdo comercial. Queda abierta la cuestión de saber si es posible definir, al nivel del conjunto de los países estudiados, metas comunes de convergencia y elegir una secuencia de criterios de elegibilidad macroeconómica más adecuados a su situación.

Las posibilidades de acentuar en el futuro la convergencia en las políticas macroeconómicas de los siete países hacia un patrón macroeconómico más favorable a la integración en una ZLC depende de las capacidades de coordinación entre gobiernos. En los años posteriores a 1985, la convergencia en la región se dio como subproducto de los diversos intentos de recuperar la estabilidad macroeconómica y reactivar las economías con el apoyo —y bajo las condicionalidades— de las instituciones financieras internacionales.

En el caso particular de Centroamérica existe la voluntad política y la posibilidad institucional de coordinar de manera más formal las políticas macroeconómicas, en particular las monetarias. ^{24/} Esa posibilidad no existe, al menos formalmente, para Panamá ni para la República Dominicana, que no pertenecen a las instancias regionales centroamericanas.

La convergencia implica también la existencia de un modelo. Considerando que Panamá es el país más avanzado en cuanto al grado de preparación, es el candidato natural a líder de los demás, y actúa a la manera de un país-ancla en el proceso de convergencia. Sin embargo, no cabe duda que su mayor grado de preparación macroeconómica se debe en gran medida a las particularidades de su política monetaria; es dudoso que todos los países puedan o quieran seguir los pasos de Panamá y dolarizar completamente su economía.

Si como alternativa al objetivo de convergencia hacia un patrón ideal, se toma en cuenta el objetivo del desarrollo, los criterios de elegibilidad podrían ajustarse con flexibilidad a las necesidades y posibilidades de cada país. Sin embargo, subsiste la necesidad de elegir por lo menos un ancla nominal, que sirva a la vez de meta en la definición del grado de elegibilidad y de criterio de cumplimiento en el diseño de las políticas. El área monetaria es un excelente candidato para asumir este papel, tanto por la efectividad del ancla monetaria en el mejoramiento del grado de preparación (como lo demuestra el caso de Panamá) como por la función privilegiada que debe cumplir la moneda en una ZLC.

En primer lugar, la moneda debe ser estable si se desea que cumpla el papel de facilitador de los intercambios en una ZLC. Así, la meta ideal de elegibilidad sería en buena parte la capacidad de implementar una política de cambio fijo. Sin embargo, para que la estabilidad del tipo de cambio nominal sea sostenible, la política monetaria debe ajustarse también a las perspectivas de la economía real y ser compatible con los objetivos de desarrollo.

Más allá de una sencilla comparación entre los ritmos inflacionarios, existen varias indicaciones de que, en la actualidad, el tipo de cambio real está sobrevaluado casi en la totalidad de los países estudiados, aunque con diferentes niveles de gravedad (Panamá sigue siendo un caso especial, en particular por la renta que le genera el Canal). Por una parte, todos evidencian déficit comerciales cuantiosos y persistentes, compensados sólo en parte por importantes flujos de transferencias unilaterales (tanto privadas como oficiales) del resto del mundo. En varias oportunidades, las políticas de estabilización que se aplicaron en los años ochenta y, más particularmente, a principios de los años noventa —cuando se dispuso de recursos externos relativamente abundantes, aunque volátiles, para financiar mayores importaciones— recurrieron al uso del tipo de cambio nominal como ancla de los precios internos, agravando estos déficit comerciales. ^{25/} Otro indicador de un tipo de cambio no competitivo es el estilo mismo del proceso de promoción de las exportaciones no tradicionales en la subregión, que muchas veces tuvo que apoyarse en subsidios directos o indirectos. El caso quizás más conocido de subsidio directo es el de los Certificados de Abonos Tributarios en Costa Rica. Otros ejemplos de subsidios indirectos son los acuerdos comerciales preferenciales, que protegen en cierta medida los productos originarios

^{24/} SIECA (1991).

^{25/} Escaith, H. y Schatán, C. (1996).

de la subregión contra la competencia del resto del mundo. 26/ De manera similar, el éxito de la industria maquiladora en Centroamérica y en el Caribe se debe, en gran medida, al acceso privilegiado que tiene en el mercado estadounidense y a las cuotas que limitan el ingreso de productos asiáticos similares.

La integración en un ALCA implicaría dismantelar muchos de estos subsidios directos o implícitos y agravaría los costos económicos de la sobrevaluación, corriéndose un riesgo no despreciable de desindustrialización en los países de la subregión. Confrontados a mayores déficit comerciales y a la imposibilidad de corregir sustancialmente su paridad cambiaria, por los compromisos adquiridos con sus socios comerciales, los países tendrían que financiar su cuenta corriente con crecientes costos financieros. Estos costos financieros, a su vez, vendrían a reforzar el efecto negativo de la sobrevaluación cambiaria para desalentar la inversión —tanto nacional como de origen externa— en los sectores productores de bienes transables. En consecuencia, mantener la estabilidad cambiaria a costa de tasas de interés real muy altas iría en contra del objetivo de crecimiento.

Por consiguiente, en una primera etapa, el criterio de elegibilidad no debería incluir la estabilidad del tipo de cambio nominal, sino la del tipo de cambio real, haciendo más explícitos los objetivos inflacionarios. No obstante, para facilitar los intercambios comerciales, sería necesario reducir la incertidumbre sobre el tipo de cambio nominal, instrumentando políticas de paridad móvil (*crawling-peg*) o desarrollando, cuando sea posible, mercados de futuros sobre la divisa, los cuales permitirían a los operadores protegerse del riesgo cambiario. Claramente, se tendrá que negociar y regular estos ajustes nominales dentro de los foros intergubernamentales existentes, para impedir las devaluaciones competitivas agresivas. Por otra parte, la conducta de la política monetaria se volverá más compleja, dado que además del objetivo tradicional de cuidar el valor de la moneda, se tendrá que atender también a los equilibrios intertemporales de la cuenta corriente. 27/

Una vez incorporados a la ZLC, los países deberían transitar naturalmente hacia una convergencia de desempeños macroeconómicos, específicamente en términos de inflación y de equilibrio exterior, que sólo permitan mantener cambios nominales estables. Cabe destacar que la libre circulación de los bienes y servicios dentro de la ZLC en un ámbito de estabilidad cambiaria acelera la convergencia de los niveles de inflación por el juego de la ley de un solo precio. Al

26/ Así, el arancel externo común en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) favorece a los exportadores centroamericanos, que están exentos de este sobrecosto. También existen acuerdos bilaterales entre Panamá y varios países del MCCA (vg., Costa Rica) que cumplen con la misma función.

27/ Indudablemente, la principal ventaja de una política de tipo de cambio fijo es que manda señales claras y sencillas a los agentes y facilita tanto el diseño como la ejecución de las políticas monetaria y fiscal. Sin embargo, esta sencillez puede no ser una virtud cuando se considera la situación presente de endeudamiento externo (i.e., la obligación de generar un superávit comercial durable para poder cumplir con los compromisos de pago de interés y de amortización del capital, sin tener que agravar aún más el peso de la deuda) y la frecuencia y amplitud de los choques externos que conocen estas economías, todavía muy dependientes de sus exportaciones de productos tradicionales.

contrario, con tasas de cambio fijo será más difícil alcanzar la meta de equilibrio externo en países que todavía presentan grandes diferencias estructurales, sin causar altos costos sociales, por lo menos en el corto plazo. 28/ Por ende, la convergencia macroeconómica en una zona de libre comercio (semi)hemisférica no puede ser sino un objetivo lejano. De ninguna manera se debe convertir en un criterio de elegibilidad.

28/ Al impedir los ajustes externos en precios, se obliga a recurrir al ajuste en términos reales (aumento de productividad y reducción de los costos salariales) y fiscal (políticas de austeridad). Sin embargo, a largo plazo esta estrategia es compatible con un alza de los salarios reales, en línea con un proceso de "recuperación del terreno perdido" (*catching up*) de las calificaciones y productividades con los socios más desarrollados. Löwenthal, P. (1993).

Criterios e indicadores	Comentarios
<p>1. Elegibilidad</p> <p>Tipo de cambio nominal (variaciones)</p> <p>Déficit corriente/PIB</p> <p>Inflación IPC (variaciones diciembre-diciembre)</p> <p>Déficit del gobierno central/PIB</p>	<p>Grado de incertidumbre en el intercambio comercial y la inversión financiera.</p> <p>Desbordamiento macroeconómico, vulnerabilidad externa.</p> <p>Incertidumbre en la toma de decisiones, estabilidad macroeconómica.</p> <p>Disciplina fiscal. Efecto desestabilizador posible (inflación, tasas de interés y cuenta corriente).</p>
<p>2. Políticas</p> <p>Crecimiento del PIB por habitante (1989-1994)</p> <p>Flujos netos de crédito al sector privado (acumulado 5 años/Crédito interno total)</p> <p>Predicibilidad del tipo de cambio real (error promedio de predicción, 1992-1994)</p> <p>Cambio en la participación activos externos netos/Base monetaria</p> <p>Cambio en la profundidad financiera (medido como proporción del cuasidinero)</p> <p>Tasa de interés real</p> <p>Impuesto a las importaciones/Valor de las importaciones</p> <p>Ahorro corriente gobierno/PIB</p> <p>Ahorro primario gobierno/PIB</p> <p>Tasa de interés, equivalente en dólares, utilizando anticipaciones perfectas y adaptativas</p>	<p>Resultado de las políticas, gobernabilidad frente a shocks reales transitorios.</p> <p>Canalización del financiamiento bancario hacia el sector privado.</p> <p>Capacidad de reducir las fluctuaciones entre inflación y tipo de cambio, competitividad externa.</p> <p>Confianza en la moneda, orientación de la política monetaria.</p> <p>Confianza en la moneda, modernización del sistema bancario.</p> <p>Orientación de la política monetaria.</p> <p>Tasa arancelaria implícita, protección nominal.</p> <p>Adecuación de la estructura fiscal y capacidad de autofinanciamiento de la inversión.</p> <p>Equilibrio fiscal en los fundamentos.</p> <p>Grado de atracción de una inversión financiera en el mercado local.</p>
<p>3. Fundamentos</p> <p>Impuestos directos/Ingresos tributarios</p> <p>Déficit global/Cuasidinero</p> <p>Profundidad mercado financiero (M2-M1)/M2</p> <p>Inversión pública/PIB</p>	<p>Profundidad fiscal, capacidad de recaudación tributaria y cultura de justicia fiscal.</p> <p>Capacidad de financiar internamente el déficit fiscal, efectos de desplazamiento de la inversión privada.</p> <p>Grado de desarrollo del sistema financiero interno.</p> <p>Mejoramiento de los servicios de infraestructura.</p>

Criterios e indicadores	Comentarios
<p>Red eléctrica (kWh consumo resid./hab.) Teléfonos por 100 hab. (1990-1992)</p> <p>PIB agrícola/PIB</p> <p>Productividad global: Cambio en (PIB/PEA) entre 1989 y 1994</p> <p>Inversión extranjera directa/Inversión bruta fija</p> <p>Grado de apertura: $(X+M)/PIB$</p> <p>Acervo deuda externa pública/Exportaciones de bienes y servicios</p>	<p>Indicadores de la calidad de la infraestructura y de su difusión territorial.</p> <p>Importancia del sector agrícola en la estructura productiva.</p> <p>Evolución del grado de competitividad de los factores.</p> <p>Confianza de los inversionistas extranjeros en las perspectivas de largo plazo.</p> <p>Cultura del intercambio, integración del progreso tecnológico.</p> <p>Restricciones resultantes de las políticas anteriores.</p>
<p>4. Riesgos</p> <p>Correlación V.U Importaciones con V.U Exportaciones. (Período 1980-1994)</p> <p>Productividad agropecuaria: (PIB Agrop./PEA Agrop.)/(PIB total/PEA total)</p> <p>Financiamiento externo neto/Ingresos tributarios</p> <p>Ahorro interno bruto/PIB</p> <p>Variación acumulada en el tipo de cambio real (1989-1994)</p> <p>Servicio de la deuda pública/Exportaciones de bienes y servicios</p> <p>Activos externos netos/Base monetaria</p> <p>Impuestos al comercio exterior/Ingresos tributarios</p> <p>Financiamiento externo neto/Déficit global</p> <p>Reservas internacionales netas/Saldo comercial (incluidos los servicios n.f.)</p> <p>Variación de los ingresos por exportaciones totales: Coeficiente de variación 1989-1994, con respecto a la tendencia</p> <p>Impuesto inflación/Ingresos tributarios</p> <p>Inversión extranjera directa/Déficit corriente</p>	<p>Exposición al riesgo en términos del intercambio.</p> <p>Vulnerabilidad del sector agropecuario.</p> <p>Dependencia externa del gobierno.</p> <p>Capacidad de absorber internamente un shock externo.</p> <p>Probabilidad de un ajuste cambiario, pérdida de competitividad.</p> <p>Capacidad de financiar externamente un shock externo.</p> <p>Capacidad de defender el tipo de cambio.</p> <p>Vulnerabilidad del equilibrio fiscal en caso de apertura comercial.</p> <p>Vulnerabilidad del equilibrio fiscal en caso de restricción de liquidez externa.</p> <p>Capacidad de financiar internamente las importaciones netas.</p> <p>Estabilidad de los ingresos en divisas (fuente comercial).</p> <p>Vulnerabilidad del equilibrio fiscal en caso de mayor estabilización macroeconómica.</p> <p>Estabilidad del financiamiento externo del déficit corriente.</p>

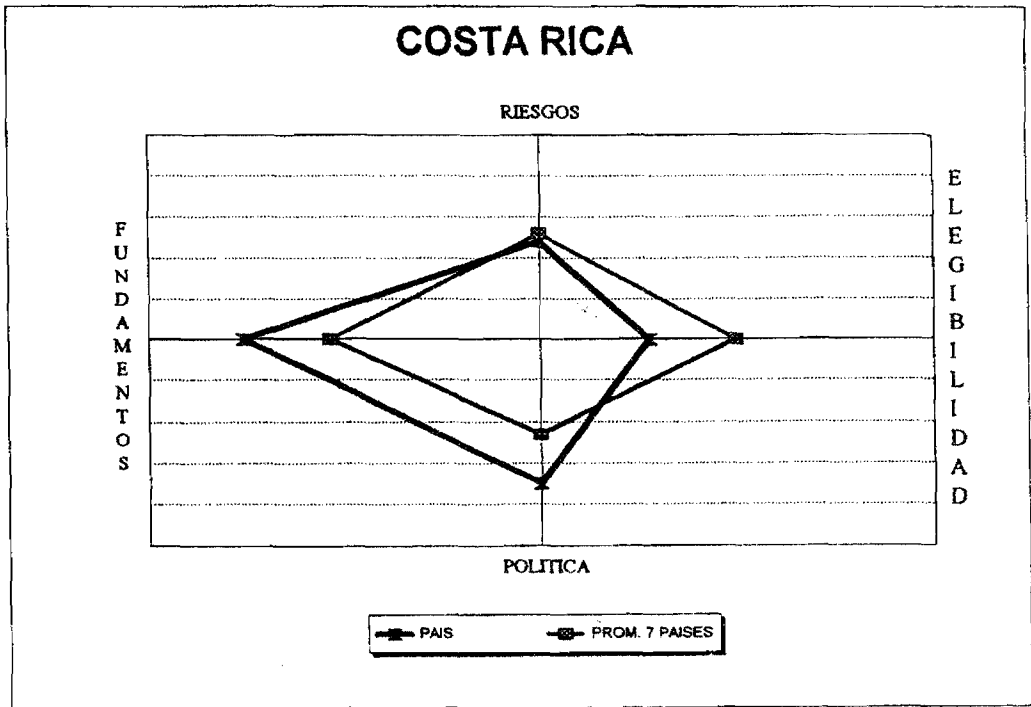
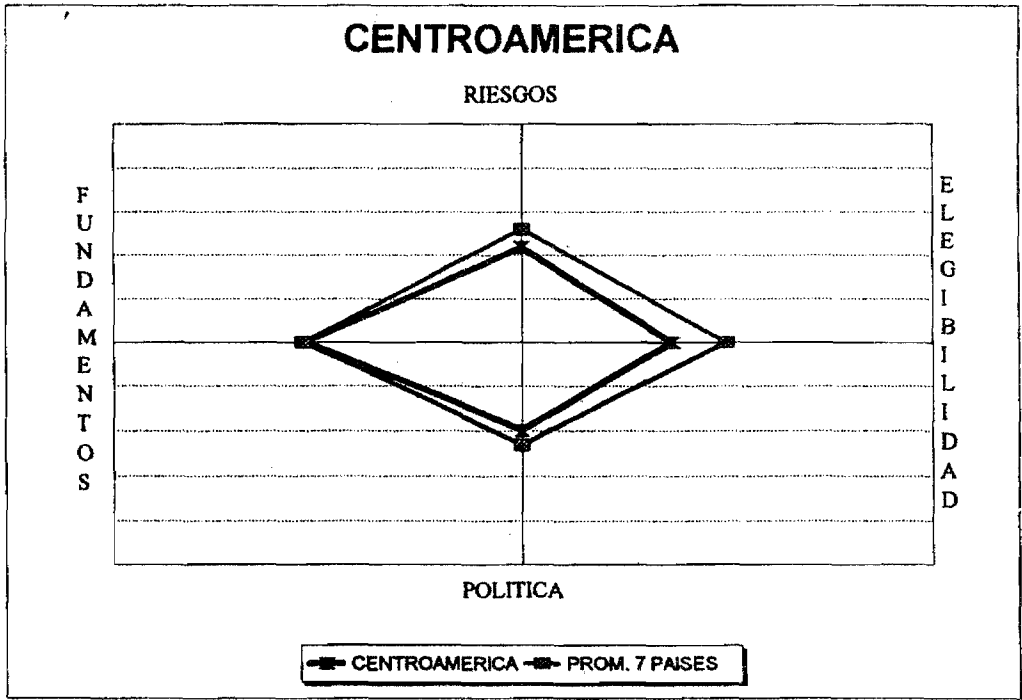
Indicadores macroeconómicos, 1992-1994

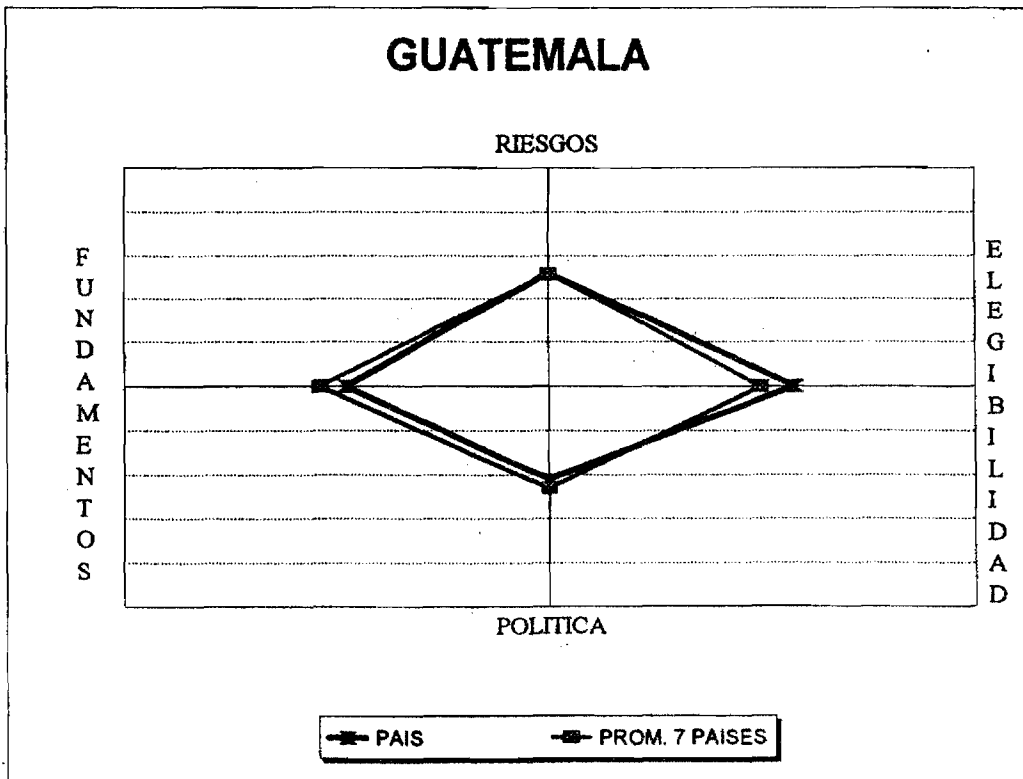
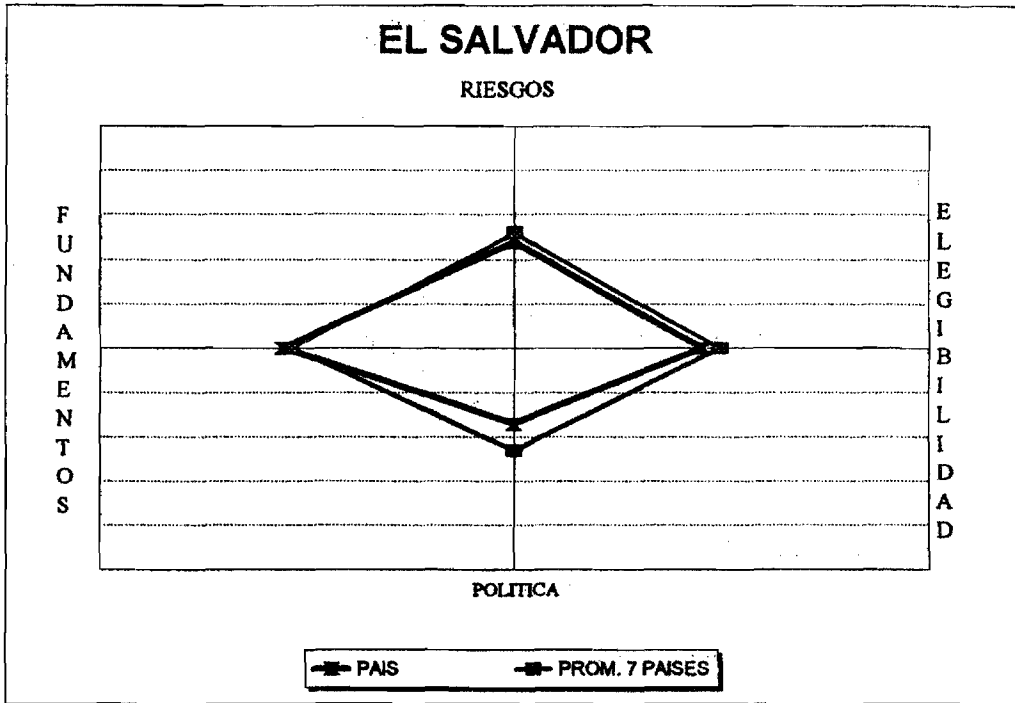
Indicador/País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{a/}	República Dominicana	Ponderación
FISCAL								
Déficit del Gobierno Central/ PIB								
Valor	-3.6	-3.6	-1.2	-6.5	-8.5	-0.9	0.3	
Puntaje	1	1	3	0	0	5	5	3
Ahorro Corriente/ PIB								
Valor	-1.6	-0.1	1.6	0.8	-1.2	1.8	8.2	
Puntaje	0	1	2	1	0	2	5	2
Ahorro Primario/ PIB								
Valor	2.0	1.8	2.5	4.2	2.8	5.5	9.1	
Puntaje	1	1	2	4	2	4	5	2
Impuestos Directos/ Ingresos Trib.								
Valor	20.1	27.4	22.1	28.9	14.2	44.9	17.9	
Puntaje	3	4	3	4	2	5	2	1
Impuestos al Comercio Ext./Ingresos Trib.								
Valor	23.4	19.0	24.1	30.6	21.2	25.4	36.5	
Puntaje	3	4	2	1	3	2	0	3
Impuestos a las Imp./Val. Imp.								
Valor	8.8	7.4	8.7	14.1	10.3	10.1	22.8	
Puntaje	4	4	4	2	3	3	0	2
Impuesto Inflación/Ingresos Trib.								
Valor	6.1	11.9	9.6	7.2	3.2	0.0	2.9	
Puntaje	1	0	0	1	3	5	3	2
Déficit Global/Cuasi-dinero								
Valor	-21.4	-15.9	-10.9	-38.5	-252.8	-1.2	2.9	
Puntaje	2	3	4	1	0	5	5	2
Fin. Externo Neto/Déficit Global								
Valor	-8.7	-118.0	-15.7	-118.1	-133.5	-89.9	-11.5	
Puntaje	4	0	2	0	0	0	5	1
Fin. Externo Neto/Ingresos Trib.								
Valor	1.6	37.9	3.1	49.0	56.0	2.9	-6.2	
Puntaje	5	0	4	0	0	4	5	1
Promedio	2.1	1.9	2.5	1.3	1.4	3.6	3.3	19
MONETARIO Y FINANCIERO								
Profus. Micro. Fin. (M2-M1)/M2								
Valor	56.8	69.7	64.1	53.4	32.0	84.5	55.9	
Puntaje	3	4	4	3	0	5	3	2
Reservas Inta Netas/Base Mon.								
Valor	66.6	71.1	15.9	-88.0	-928.7	100.0	24.6	
Puntaje	4	4	1	0	0	5	2	3
Inflación IPC (var. día-día)								
Valor	15.3	13.7	12.5	21.4	11.8	1.3	7.9	
Puntaje	2	3	3	1	3	5	4	3
Tipo de Cambio Nominal (variaciones)								
Valor	144.6	8.7	5.5	6.9	5.9	0.0	12.8	
Puntaje	0	2	4	3	4	5	1	2
Var. del Tipo de Cambio Real (PPC)								
Valor	-8.2	-8.6	-6.5	7.5	-3.2	0.0	4.6	
Puntaje	5	1	2	1	3	5	3	2
Predicibilidad del Tipo de Cambio Real (error de predicción)								
Valor	1.7	3.1	2.0	5.0	12.0	0.0	3.0	
Puntaje	4	3	4	2	0	5	3	1
Hujos Netos de Crédito al Sector Privado (Acumulado 5 Años)/Crédito Interno Total								
Valor	0.9	0.7	1.2	0.7	0.2	1.0	0.9	
Puntaje	5	3	5	3	0	5	5	2
Tasa de interés real (% anual)								
-prom.	1.7	0.1	-0.5	-1.3	4.3	4.7	8.5	
-dev. típica	4.9	2.3	1.4	4.8	7.9	0.6	2.3	
Puntaje	2.0	1.0	1.0	0.0	3.0	5.0	5.0	3
Tasa relativa anual, equ. USD, anticipaciones perfectas.								
-spread prom. con LIBOR	3.9	7.3	2.1	-12.7	-6.8	...	10.3	
-dev. típica	1.6	4.1	4.7	3.9	5.1	...	1.6	
Tasa relativa anual, equ. USD, anticipaciones adaptativas.								
-spread prom. con LIBOR	3.3	6.0	1.9	-7.5	-3.6	5.9	10.0	
-dev. típica	2.6	2.4	1.5	8.8	6.7	0.2	1.3	
Puntaje	2.0	4.0	1.0	0.0	3.0	5.0	5.0	1
Promedio	2.9	2.7	2.6	1.3	1.8	5.0	3.4	19

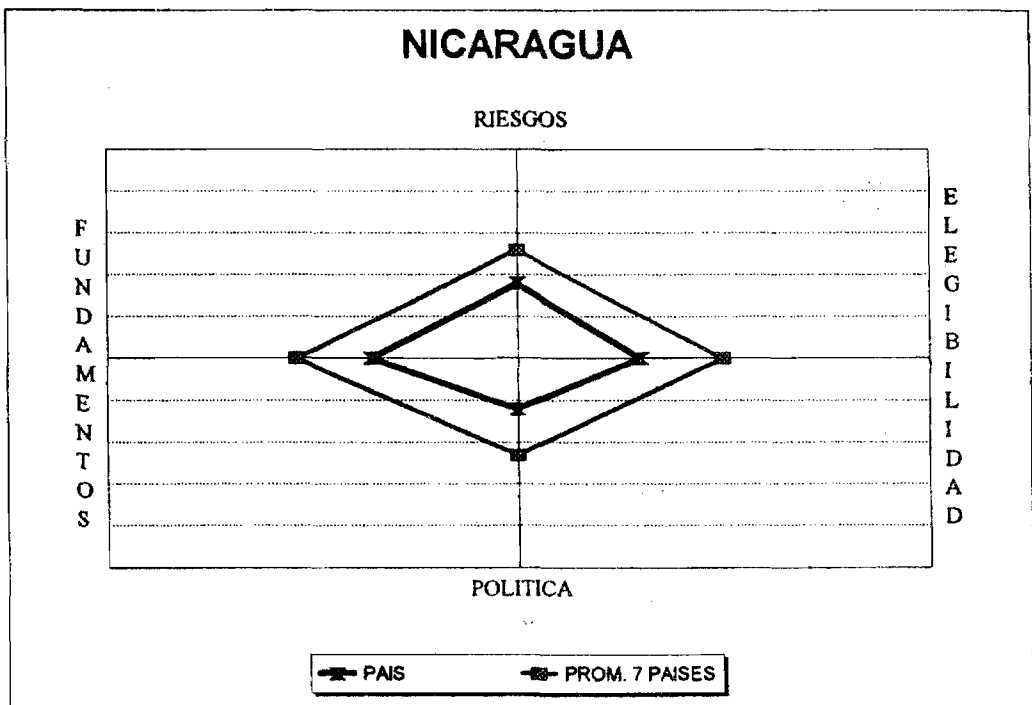
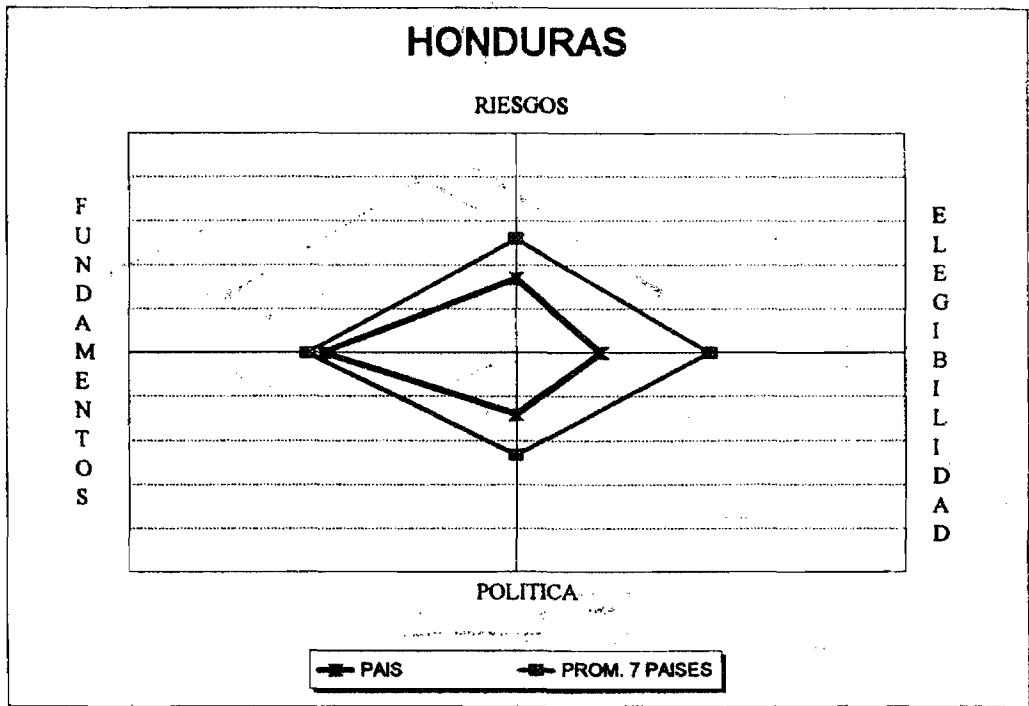
Indicador/País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá s/	República Dominicana	Ponderación
FUNDAMENTOS								
Inversión Pública/PIB								
Valor	4.6	14.0	2.7	11.8	11.3	3.8	8.0	
Puntaje	2	5	0	4	4	1	3	3
Red eléctrica (kWh consumo resid./hab.)								
Valor	555.0	151.0	79.0	112.0	103.7	295.7	166.0	
Puntaje	5	3	1	2	2	4	3	1
Teléfonos por 100 hab. (1990-92)								
Valor	15.2	5.5	2.6	2.0	1.2	10.9	8.5	
Puntaje	5	2	1	1	0	4	3	1
Ahorro Interno Bruto/PIB								
Valor	15.8	13.4	9.2	13.4	-9.5	34.0	18.5	
Puntaje	3	2	1	2	0	5	3	3
Índice del PIB/Capita (1989=100)								
Valor	108.2	114.8	103.4	100.2	91.8	121.6	96.8	
Puntaje	3	4	2	1	0	5	0	2
PIB Agrícola/PIB								
Valor	15.2	14.0	24.1	18.6	31.2	10.4	17.1	
Puntaje	4	4	2	3	1	5	3	1
Productividad Agrop. (PIB Agrop./PEA Agrop.)/(PIB Tot./PEA Tot.)								
Valor	30.8	29.7	42.0	35.2	75.8	25.7	46.6	
Puntaje	0	0	2	1	5	0	3	1
Productividad Global: Var (PIB/PEA)								
Valor	2.2	2.3	1.2	0.9	0.2	2.3	1.7	
Puntaje	3	3	1	0	0	3	1	2
Inversión Extr. Directa/FBCF								
Valor	15.8	1.4	8.7	6.2	7.7	-1.3	8.8	
Puntaje	5	0	3	2	3	0	3	3
Apertura (X+M)/PIB								
Valor	83.5	48.2	43.1	71.7	67.7	68.9	53.2	
Puntaje	5	2	2	4	4	4	3	3
Promedio	3.6	2.5	1.5	2.3	2.1	3.0	2.5	20
LIQUIDEZ EXTERNA								
Déficit Corriente/PIB								
Valor	-6.6	-4.6	-6.5	-11.8	-51.0	-2.4	-3.4	
Puntaje	2	3	2	1	0	4	4	3
Reservas Int. Netas/Saldo Comercial								
Valor	-244.4	-50.5	-86.9	-89.8	-22.2	790.2	-85.9	
Puntaje	5	1	3	3	0	5	3	2
Correlación V.U Imp con V.U Export. (Período 1980-1994)								
Valor	0.25	0.56	0.20	0.26	0.71	0.94	0.31	
Puntaje	2	3	1	2	4	5	2	1
Var. de Ingresos por Exp. de B y S : Coef de Var. ("detrended"):1989-1994								
Valor	4.4	6.9	7.1	3.8	13.2	3.8	5.7	
Puntaje	4	2	2	5	0	5	3	2
Inversión Directa/Déficit Corriente								
Valor	-32.7	-5.0	-20.3	-13.2	-3.0	14.7	-64.0	
Puntaje	4	0	2	1	0	1	4	2
Promedio	3.4	1.8	2.1	2.3	0.4	3.9	3.4	10
DEUDA								
Acervo Deuda Externa Pública/Exp. de ByS								
Valor	110.3	232.8	108.4	266.2	2992.0	182.0	184.7	
Puntaje	5	2	5	2	0	3	3	2
Servicio de la Deuda Pública/Exp. de ByS								
Valor	18.0	31.0	12.2	32.5	54.1	28.3	10.0	
Puntaje	4	1	5	1	0	2	5	3
Promedio	4.4	1.4	5.0	1.4	0.0	2.4	4.2	5
Promedio País	3.3	2.1	2.8	1.7	1.1	3.6	3.4	73.0

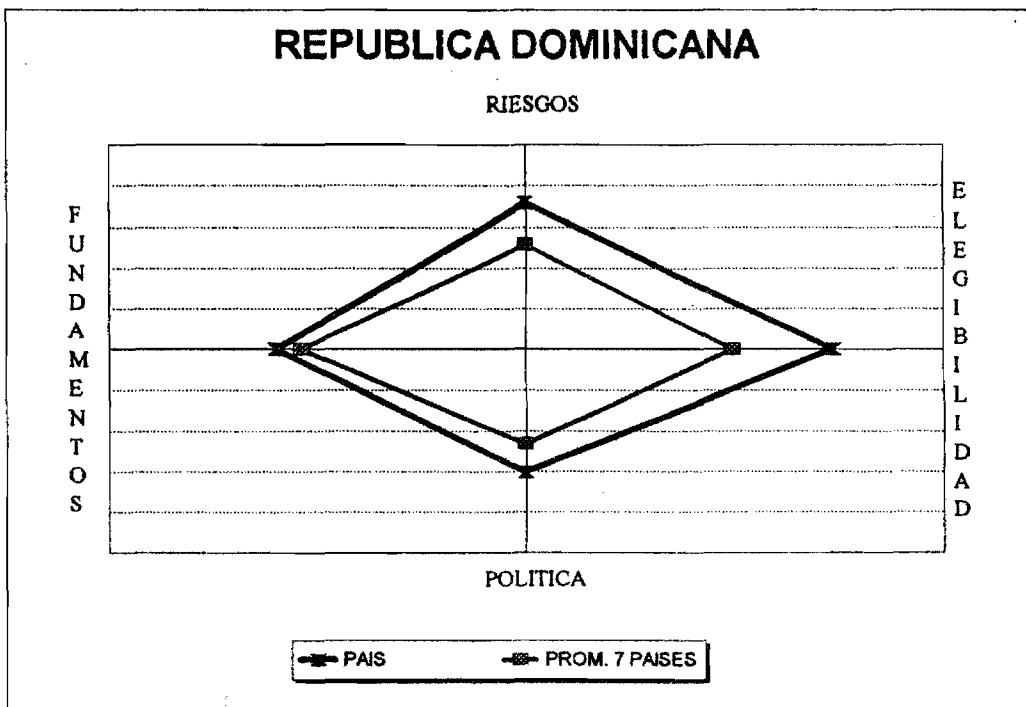
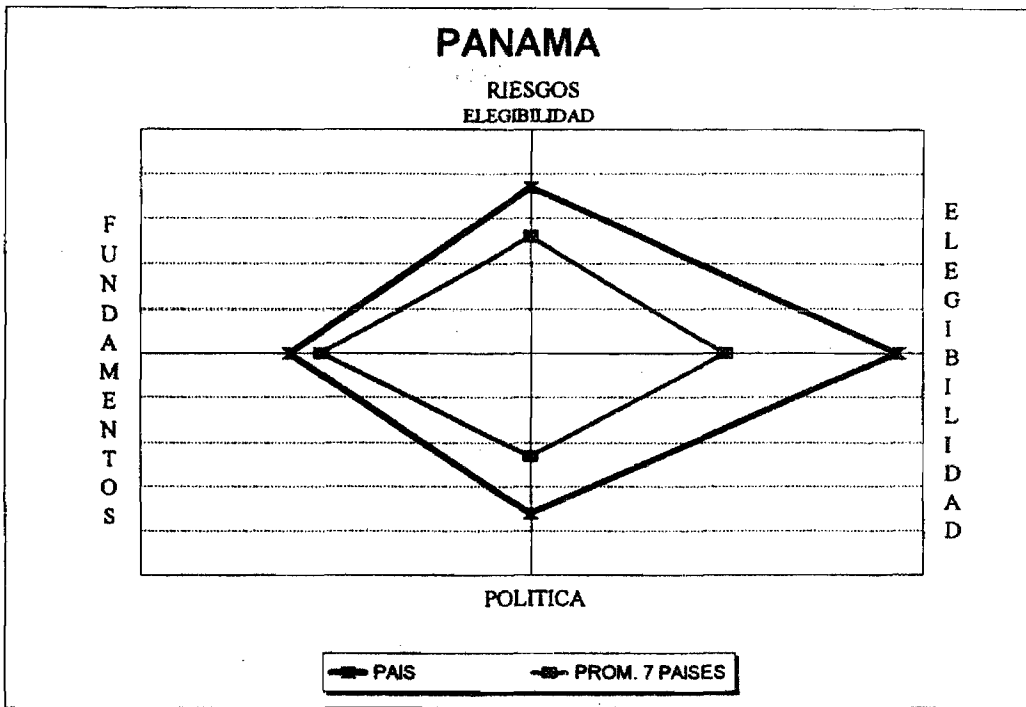
Fuente: estimación CEPAL, con base a cifras oficiales y del FMI

Nota: s/ en el caso de Panamá, sólo se consideraron las exportaciones y las importaciones desde y para el mercado nacional. De manera general, las actividades de "maquila" se registraron con exportaciones de servicios factoriales.









III. EL REGIMEN COMERCIAL Y LAS EXPORTACIONES

A. PRESENTACION

El presente capítulo se aboca al análisis de los condicionantes estructurales del desempeño exportador de los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana, así como al estudio de las políticas y prácticas comerciales existentes a nivel nacional. Así, se trató, en la medida de lo posible, de incluir indicadores referentes tanto a la estructura y dimensión del comercio como a la adecuación de los regímenes comerciales frente a la apertura, desregulación y cambios institucionales que significa la incorporación a tratados de libre comercio comprensivos como el vigente entre los países de América del Norte.

Se considera como importante medida del grado de preparación de la política comercial de los países la adecuación de sus regímenes comerciales vigentes a fin de hacerlos compatibles tanto entre ellos como respecto del progresivo avance hacia un sistema comercial internacional más libre y abierto. La medida objetiva de tal avance se da con relación a las normas internacionales aplicables, esencialmente las derivadas de los compromisos multilaterales en la nueva OMC y resultantes de la Ronda Uruguay. En la medida en que los regímenes comerciales se constituyan en mecanismos de transmisión y no de distorsión de las señales del mercado, los países estarían mejor preparados para enfrentar los retos de la competitividad y eficiencia productiva y aprovechar de mejor manera las oportunidades que les puede ofrecer la apertura hacia las corrientes mundiales de comercio e inversión.

Se espera, con este capítulo, contribuir al debate referente a los cambios requeridos en las políticas, instrumentos, regulaciones e instituciones que afectan el régimen comercial de países como los considerados. Este trabajo puede ser de utilidad en varios sentidos: identificar las características y determinantes más importantes del desempeño exportador de estos países; presentar una imagen actualizada de los regímenes comerciales existentes, es decir, el punto de partida para procesos de convergencia entre los países como parte de su integración; y apuntar hacia las prácticas comerciales que están siendo establecidas a nivel internacional como el estándar general, al cual deberá tender la subregión. A continuación se analizan las características estructurales de las exportaciones centroamericanas y de la República Dominicana; enseguida, se describen las principales disciplinas del comercio internacional, que sirven como marco de referencia para evaluar las políticas comerciales de cada país y, por último, se evalúa el grado de preparación de las políticas comerciales de estos países.

B. CONDICIONANTES ESTRUCTURALES DEL GRADO DE PREPARACION

A fin de obtener una aproximación al grado de preparación en el sector externo se han buscado algunos indicadores que ilustren tanto la estructura (en esta parte del documento) como las políticas

atinentes al comercio exterior (en la última sección). En relación con los condicionantes de tipo estructural, se analizó la evolución, composición y características de intensidad tecnológica de las exportaciones y, mediante un ejercicio econométrico, se trató de medir la sensibilidad de algunos de los que se consideran principales elementos determinantes del desarrollo exportador. En los cuadros 8 y 9, que aparecen más adelante, se presentan los resultados del ejercicio econométrico.

1. Evolución, composición e intensidad tecnológica de las exportaciones

La evolución del sector externo en las economías del Istmo Centroamericano tradicionalmente se ha basado en un número muy reducido de exportaciones tradicionales. Entre los rubros más relevantes, el banano y el algodón requieren un procesamiento nulo o casi nulo, mientras que el café y el azúcar sí son sometidos a cierto procesamiento agroindustrial. Aunque el peso relativo de las exportaciones agrícolas tradicionales sigue siendo considerable, ha estado bajando y constituye actualmente menos de la mitad de las exportaciones totales de mercancías en la mayoría de los países de la región.

El comportamiento de las exportaciones tradicionales del Istmo Centroamericano se define por una elasticidad-precio muy baja (ya sea directa o indirectamente, a través de los efectos del tipo de cambio y de las políticas fiscales, industriales o de incentivación sectorial). Estas características "no-neoclásicas" de las exportaciones tradicionales han sido confirmadas por estudios empíricos recientes, 29/ y acarrear importantes consecuencias para la política económica.

La clasificación de las exportaciones de mercancías en productos tradicionales y no tradicionales se practica en función de la finalidad analítica del investigador. En este trabajo se adoptará un criterio restrictivo, excluyendo como objeto de estudio a la mayoría de aquellos rubros que, aunque frecuentemente clasificados como no tradicionales, registran ahora una presencia muy estable y, lo que es más importante, manifiestan un comportamiento económico muy parecido al de los cuatro productos tradicionales de exportación. El grupo aludido (que corresponde conceptualmente a la definición de "productos no tradicionales viejos") está formado por productos primarios basados en la explotación de recursos naturales escasos y no renovables: la carne, el camarón y otros productos del mar, y los productos mineros. La evolución de estas industrias 30/ resulta afectada principalmente por tendencias de largo plazo y vínculos ecológicos, y sus funciones de producción tienden a ser inelásticas con respecto al precio.

Se adoptó un criterio uniforme y relativamente simple, válido en todos los países, para identificar las exportaciones "no tradicionales viejas". De acuerdo con este criterio, que se basa en la clasificación CUCI de tres dígitos, las exportaciones no tradicionales viejas comprenden cacao, tabaco (sin procesar), especias, carne y animales vivos, camarón y otros productos del mar, madera, petróleo, cuero, plata, plomo, zinc. Junto con el banano, el café, el algodón y el azúcar, dichos

29/ Véase Gabriele (1994).

30/ El término "industria" se utiliza aquí en el sentido de una rama específica de la actividad económica, siguiendo la convención estadounidense, sin distinción entre actividades intrínsecamente industriales y las que no lo son. Entonces, habría una industria de la carne, una industria del camarón, etc.

productos integran el grupo de las exportaciones tradicionales, mientras que todos los demás constituyen el de las exportaciones no tradicionales. 31/ En primera instancia, no se hacen distinciones en el grupo de exportaciones no tradicionales según su destino geográfico. 32/

A continuación se practicó un ejercicio estadístico para analizar los cambios cuantitativos y cualitativos sufridos por las exportaciones no tradicionales (ENT) desde 1970 en los cinco países del MCCA, en Panamá y en la República Dominicana. 33/ Primero, se dividieron las ENT en dos grandes sectores: agrícola e industrial. 34/ Las ENT agrícolas comprenden productos vegetales y animales que no hayan sufrido ninguna transformación (y en algunos casos, los procesamientos básicos típicos de la agroindustria), 35/ mientras que las demás son ENT industriales.

Segundo, se establecieron cuatro categorías de ENT industriales, de acuerdo con un criterio de intensidad factorial. Comprenden ENT intensivas en: a) capital humano, b) tecnología, c) trabajo no calificado y d) recursos naturales. 36/ Esta clasificación fue propuesta originalmente por Fukusaku (1992) en un estudio sobre el comercio entre los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico. Aquí sólo interesan los primeros tres grupos de la clasificación de Fukusaku, que están conformados por productos manufactureros, con la finalidad de medir —aunque sea de forma aproximativa— la intensidad tecnológica de las ENT.

31/ Debido a la ausencia de datos homogéneos basados en la clasificación SITC, la serie de las exportaciones no tradicionales de la República Dominicana se reconstruyó a partir de información estadística procedente de estudios de la CEPAL. Aunque menos rigurosa desde un punto de vista metodológico, dicha clasificación de exportaciones no tradicionales es conceptualmente análoga a la que se adoptó en los demás países estudiados.

32/ En eso este trabajo difiere de la mayoría de los estudios sobre las exportaciones no tradicionales de los países del Istmo Centroamericano, ya que por lo general las exportaciones a los países vecinos no son consideradas no tradicionales.

33/ Los datos relativos a la República Dominicana difieren de la información de los demás países, ya que no están incluidos en la base de datos BADECEL.

34/ Cualquier investigación sobre el largo plazo en el Istmo Centroamericano debe apoyarse en los datos históricos existentes, que no son totalmente satisfactorios ni coherentes. Este ejercicio utiliza como fuente sobre flujos comerciales internacionales la base de datos BADECEL, desarrollada por la CEPAL. Debido a las diferentes metodologías empleadas para recolectar la información, los datos sobre exportaciones de BADECEL pueden ser muy distintos de los contenidos en los estudios de país de la CEPAL como de los de otras bases de datos de la misma CEPAL. La base de datos BADECEL se prefirió principalmente porque facilita la descomposición de las ENT en grupos de productos, de acuerdo con la clasificación estándar CUCI2 a tres dígitos, permitiendo individualizar el peso relativo de las exportaciones no tradicionales intensivas en tecnología y capital humano.

35/ De acuerdo con la clasificación CUCI a tres dígitos, estas ENT corresponden a los grupos del 001 al 245 (todos los grupos de mercancías hasta el 245, excluyendo naturalmente los que no son de las ENT porque se han clasificado como tradicionales), más los grupos 291 y 292 (productos animales y vegetales no procesados).

36/ El total de estos cuatro grupos es menor que el total de las ENT industriales.

Los primeros dos grupos de productos (exportaciones intensivas en capital humano y tecnología, abreviados respectivamente como ECH y ETE) son los más avanzados y modernos, y los que tienden a insertarse en los segmentos de más rápido crecimiento de los mercados internacionales. ^{37/} Luego, la evolución de su peso relativo es un indicador de la intensidad tecnológica de la ENT, y sirve para predecir la capacidad del país de penetrar mercados de exportación.

a) Principales similitudes y diferencias

En términos de crecimiento de las ENT en su conjunto entre 1970 y 1992, los mejores desempeños fueron el de Panamá (cuyo valor anual promedio en dólares corrientes superó el 14%) y Costa Rica (con una tasa de casi 13%). El desempeño más desfavorable correspondió a Nicaragua (el único de los países estudiados en el que las ENT en dólares corrientes se redujeron, a una tasa promedio de 1.2%), mientras que las ENT en El Salvador, Honduras y Guatemala presentaron tasas intermedias (3.5, 6.1 y 7%, respectivamente).

El desempeño de largo plazo de todos los países centroamericanos resultó severamente afectado por la crisis de los años ochenta: en el crítico subperíodo 1980-1986 (1978-1986 para Nicaragua) las ENT descendieron en todos los países del MCCA. La profundidad de esta caída no fue uniforme: se tornó en especial dramática en Nicaragua y en Honduras (cuyas ENT bajaron a tasas anuales promedio de más de 17%) y relativamente menos grave en Costa Rica (cuyas ENT decrecieron en promedio a una tasa anual de alrededor de 7%). En El Salvador y en Guatemala las ENT retrocedieron a más de 10% por año. Por otra parte, en Panamá la expansión de las ENT se mantuvo, aunque desacelerada (casi 5% anual a lo largo del subperíodo).

En la mayoría de los países el peso relativo de las ENT con respecto a las exportaciones totales aumentó entre 1970 y 1992. El Salvador siguió siendo el país con la estructura de exportaciones "menos tradicional": las ENT constituían casi 50% del total en 1970 y poco menos de 60% en 1992. Costa Rica experimentó la variación más marcada de su estructura de exportaciones hacia las ENT: su cuota con respecto a las exportaciones totales era sólo de 18% en 1970 (el menor peso relativo de los cinco países del MCCA), pero en 1992 había llegado casi a 50%, subiendo más de 30 puntos porcentuales. El correspondiente incremento en Guatemala fue de menor envergadura, de 35% en 1970 a 47% en 1992. El peso relativo de las ENT en la estructura de las exportaciones panameñas era particularmente bajo en 1970 (menos de 7% del total), pero se elevó rápidamente y en 1992 había llegado a más de 30%. Por otra parte, en Honduras y Nicaragua la cuota relativa de las ENT decreció ligeramente en el primer país (de 27% en 1970 a 26% en 1992) y fuertemente en el segundo (de 27 a 20%).

^{37/} De acuerdo con la clasificación de ENT centroamericanas propuesta en el párrafo 1, las ECH y las ETE pertenecen al último grupo.

Los datos muestran también un resultado interesante y singular: 38/ en todos los países estudiados (con la posible excepción de la República Dominicana) 39/ la importancia relativa de las ENT agrícolas ha venido incrementándose. Ello refleja diferentes niveles de éxito de los países del Istmo Centroamericano en sus esfuerzos por modernizar las respectivas estructuras de exportación, pero en todos, lejos de manifestarse una creciente especialización hacia las manufacturas, el desarrollo de las ENT ha estado sesgado hacia los productos agrícolas no tradicionales. Como ya se ha expresado, este fenómeno fue particularmente evidente en Costa Rica, donde la cuota relativa de los productos agrícolas en el total de las ENT se duplicó en el curso del período (de 16% en 1970 a 32% en 1992). Esta cuota, sin embargo, a fines del período estudiado era todavía más alta en Panamá (42%), en Nicaragua (40%), en Guatemala (37%) y en Honduras (36%), aunque no hubiese crecido tanto como en Costa Rica desde 1970. Incluso en El Salvador, el país que presenta la estructura de exportaciones más sesgada hacia las manufacturas, la cuota relativa de las ENT agrícolas se triplicó con creces, de 6% en 1970 a 21% en 1992.

Como se ha observado en párrafos anteriores, en todos los países estudiados la creciente especialización en las ENT agrícolas ha sido acompañada por la ausencia de una clara mejora cualitativa de la estructura de las exportaciones manufactureras. Las columnas 7 y 8 del cuadro 8 presentan los valores alcanzados a comienzos y a fines del período estudiado por un simple indicador de desarrollo cualitativo industrial: la ponderación de las exportaciones manufactureras "avanzadas" (las intensivas en capital humano y tecnología) con respecto a las ENT totales. En 1970 Costa Rica ostentaba el indicador más alto (28%), posición que conservaba a fines del período (20%), aunque en un grado bastante inferior. El peso relativo de las manufacturas "avanzadas" declinó ligeramente en El Salvador y marcadamente en Nicaragua; ambos registraban un valor por arriba de 10% en 1970. En las otras economías este indicador había empezado siendo muy bajo, descendió aun más en Guatemala y se elevó marginalmente en Honduras y Panamá.

La importancia relativa del mercado regional y del estadounidense para las ENT se diferenció entre un país y otro en el curso del período, a pesar de que todos incrementaron la cuota de sus exportaciones dirigidas hacia los Estados Unidos en años recientes. En 1970 las ENT de todos los países centroamericanos se destinaban a otros países de la región, con la excepción de Honduras, que encontraba en el resto del mundo su mayor mercado. A fines del período, dos países habían aumentado su dependencia del MCCA: El Salvador, cuya cuota de las ENT dirigidas hacia la región pasó de 36 a 72%, y Guatemala (de 54 a 25%). Los demás países disminuyeron su dependencia del mercado regional, en particular Costa Rica (de 56 a 25%) y Panamá (de 50 a 33%). La orientación de las ENT hacia los Estados Unidos fue particularmente pronunciada en Panamá y Costa Rica, y menor en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

38/ Este resultado podría depender en alguna medida de la específica definición restrictiva de las ENT adoptada en este estudio.

39/ La evolución de la composición de las ENT nacionales de la República Dominicana no pudo ser estudiada sistemáticamente a causa de la no disponibilidad de datos.

Cuadro 8

CRECIMIENTO, COMPOSICION E INTENSIDAD TECNOLOGICA DE LAS ETN EN
EL ISTMO CENTROAMERICANO Y EN LA REPUBLICA DOMINICANA:
UN CUADRO SINOPTICO

	Tasas de crecimiento		% ENT/TOT		% AGR/ENT		% EMA/ENT		% CA/ENT		% EU/ENT	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	1970-1992	1980-1986	1970	1992	1970	1992	1970	1992	1970	1992	1970	1992
Costa Rica	12.7	-7.1	18.3	48.8	15.9	31.9	28.2	20.0	55.8	24.9	5.8	37.7
El Salvador	3.5	-11.2	48.5	58.8	6.0	20.7	16.8	14.2	36.3	71.6	5.8	10.8
Guatemala	7.0	-12.9	34.7	46.8	30.6	36.8	9.7	5.8	54.3	60.9	4.7	18.5
Honduras	6.1	-17.5	26.5	25.9	21.7	36.0	5.6	6.8	33.7	21.6	24.0	46.9
Nicaragua	-1.2	-17.7 a/	27.3	19.7	35.1	39.8	19.8	4.3	57.3	53.4	8.0	10.7
Panamá	14.3 b/	4.7	6.6	30.6	31.7	42.3	6.3	9.2	50.0	33.2	7.8	41.5
República Dominicana	7.5 c/	9.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

a/ Para Nicaragua, 1978-1986.

b/ Para Panamá, 1970-1993.

c/ Para la República Dominicana, 1973-1993.

(1, 2) Tasas de crecimiento de las ENT en dólares corrientes (1970-1992).

(3, 4) Cuota porcentual de las ENT con respecto a las exportaciones totales.

(5, 6) Cuota porcentual de las ENT agrícolas con respecto a las ENT.

(7, 8) Cuota porcentual de las exportaciones manufactureras avanzadas (ECH+ETE) con respecto a las ENT.

(9, 10) Cuota porcentual del mercado regional en las ENT.

(11, 12) Cuota porcentual del mercado de los Estados Unidos en las ENT.

Finalmente, las actividades de exportación no tradicional en la República Dominicana se caracterizan por la importancia preponderante de las zonas francas, por un lado, y del mercado de los Estados Unidos, por el otro. Las ENT nacionales tienen un peso relativamente menor y todavía no se han recuperado completamente de la caída sufrida a comienzos de los años noventa.

b) Posibles explicaciones de diferencias y semejanzas

Entre los países estudiados, Costa Rica y Panamá fueron los más exitosos en expandir sus ENT a lo largo del período. La tasa de crecimiento de largo plazo fue ligeramente más alta en Panamá que en Costa Rica; sin embargo, tomando en cuenta el hecho de que Costa Rica soportó el impacto de la crisis centroamericana y logró modernizar la estructura de sus exportaciones en mayor medida que Panamá, su desempeño global fue probablemente mejor. Aunque los costos fiscales de los Certificados de Abono Tributario (CAT) hayan sido cuestionados, también es cierto que la política de promoción de exportaciones de Costa Rica consiguió su principal objetivo.

Los otros países centroamericanos resintieron mucho más severamente que Costa Rica el impacto de los conflictos armados y el desmoronamiento del mercado regional en la primera mitad de los años ochenta. Todos mostraron señales de recuperación en el subperíodo más reciente, pero ninguno de los cuatro ha superado completamente los efectos de la crisis. De acuerdo con el respectivo desempeño de sus ENT en 1986-1992, las perspectivas son más alentadoras en El Salvador y Guatemala, y aún muy sombrías en Nicaragua.

Los países estudiados, excepto Nicaragua y Honduras, modernizaron sus estructuras de exportaciones a lo largo del período, por lo menos en cuanto a ser menos dependientes de las exportaciones tradicionales. El más exitoso fue Costa Rica. 40/ El "modelo de desarrollo" de las ENT, muy parecido en todos los países, se ha caracterizado por una importancia creciente de las ENT agrícolas y por la falta de una clara evolución de las exportaciones manufactureras hacia ramas tecnológicamente más avanzadas.

Desde la segunda mitad de los ochenta, en todos los países creció la importancia de los Estados Unidos como mercado de sus ENT, debido principalmente a las mejores condiciones de acceso posibilitadas por la instrumentación de la ICC y de otras iniciativas de apertura comercial preferencial impulsadas por el gobierno de aquel país. Sin embargo, el mercado regional sigue teniendo importancia preponderante para El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

40/ En 1992 El Salvador presentaba todavía una cuota más alta que Costa Rica de las ENT con respecto a las exportaciones totales. Sin embargo, su mejoramiento en el curso del tiempo y la tasa de crecimiento de las ENT en su conjunto fueron mucho menos dinámicos. Además, la persistente dependencia de El Salvador de las exportaciones industriales hacia la región sugiere un nivel global de competitividad menor que el de Costa Rica (que se ha volcado exitosamente hacia el mercado estadounidense), a menos que el proceso de integración centroamericana reciba un fuerte impulso en el futuro próximo.

El patrón seguido por la República Dominicana ha sido distinto al de Centroamérica, aunque también en los países del MCCA haya venido incrementándose el peso estratégico de las industrias maquiladoras, por un lado, y del mercado de los Estados Unidos, por el otro. Ahora bien, la expansión ininterrumpida de la industria maquiladora no parece haber transmitido impulsos multiplicadores o anticíclicos de envergadura al resto de la economía dominicana, por lo menos a comienzos de los años noventa. Tomando en cuenta el modesto desempeño de las ENT nacionales en los últimos años, hay escasa evidencia de importantes transferencias tecnológicas desde las zonas francas hacia el resto de la economía. Por estas razones, la estrategia extremadamente dicotómica de apertura hacia el exterior aplicada por la República Dominicana no es inmune a las críticas que se han formulado tradicionalmente en contra de esta clase de modelos de desarrollo.

2. Determinantes del desarrollo exportador

a) Costa Rica

En Costa Rica, el país centroamericano menos afectado por el conflicto armado y que casi no padeció extremos descalabros macroeconómicos, el análisis econométrico de las ENT produjo los resultados más confiables y coherentes, a pesar de las carencias de la base de datos (véase el recuadro 3).

i) Medición del efecto de los incentivos. En Costa Rica se aplicó una política coherente de incentivos para las exportaciones no tradicionales extrarregionales desde mediados de los años setenta hasta comienzos de los noventa. Estudios econométricos anteriores (Araya 1994, Hoffmaister 1994) han demostrado que este instrumento de política efectivamente generó un relevante impacto positivo sobre las ENT. En este trabajo se aplicaron dos metodologías distintas para tomar en cuenta el papel de los incentivos, llegando a resultados sustancialmente parecidos.

La primera metodología consiste simplemente en añadir una variable al lado derecho de la ecuación. La variable representa el logaritmo de la relación entre los incentivos pagados a los exportadores no tradicionales (llamados Certificados de Abono Tributario o CAT) y el valor de las ENT, por cada año. ^{41/} La otra metodología es la que aplicó Arana (1994) y consiste en incorporar el efecto de los incentivos en la medición del tipo de cambio real, suponiendo que el efecto último de los incentivos es el de aumentar la rentabilidad de las exportaciones. La variable explicativa resultante es el logaritmo del tipo de cambio ajustado. (Véase el cuadro 9.)

^{41/} Araya (1994), cuadro 1, pág. 37.

Recuadro 3

VARIABLES, TÉCNICAS Y PRUEBAS ECONOMETRICAS

Diversas variables han sido generadas y probadas en el análisis econométrico. Sólo algunas de ellas resultaron significativas y aparecen en los resultados de la regresión presentados en el cuadro 2. Primero, se calcularon para todos los países series en dólares constantes para las exportaciones no tradicionales totales (XNT), la inversión fija (IF), la inversión privada (IP) y el PIB. Otras series para las ENT regionales (XNTCA) y extrarregionales (XNTRM) se calcularon para los cinco países centroamericanos. Luego se utilizaron los logaritmos de las variables obtenidas en el análisis de regresión. Entonces:

LXNT	= Logaritmo de las exportaciones no tradicionales totales	LIF	= Logaritmo de la inversión fija
LXNTCA	= Logaritmo de las exportaciones no tradicionales regionales	LIP	= Logaritmo de la inversión privada
LXNTRM	= Logaritmo de las exportaciones no tradicionales extrarregionales	LPIB	= Logaritmo del PIB

En algunos casos se emplearon también medias móviles de dos años para las variables que representan la inversión.

AVLIF	= Media móvil de dos años de LIF	AVLIP	= Media móvil de dos años de LIP
-------	----------------------------------	-------	----------------------------------

En la mayoría de los países, el tipo de cambio real (RER) se calculó a partir del tipo de cambio nominal expresado en unidades de moneda nacional por dólar, dividido por el índice nacional de precios al consumidor y multiplicado por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

De acuerdo con la teoría económica, cabe entonces esperar que la elasticidad de las exportaciones con respecto al RER sea positiva.

En el caso de Nicaragua, debido a las dificultades que implicaría calcular el tipo de cambio real con la metodología descrita arriba a causa de la hiperinflación que prevaleció en los años ochenta, se utilizó una serie reordenada del tipo de cambio efectivo real calculada por el FMI. Debido a la metodología utilizada por el Fondo, un aumento de este indicador muestra una apreciación real de la moneda nacional, contrariamente al tipo de cambio real calculado para los otros países. Por esta razón, de acuerdo con la teoría económica, es probable que la elasticidad de las exportaciones con respecto al tipo de cambio real calculado a base de la serie del FMI en Nicaragua sea negativa.

En el caso de Costa Rica se utilizó una metodología distinta para representar el efecto de los subsidios a las exportaciones o incorporarlo en los cálculos del tipo de cambio real (véase párrafo II.3.a). Primero, se calculó para cada año una variable que representa los incentivos:

$$\text{CATXOP} = \text{CAT}/\text{ENT}$$

o sea, la relación entre los subsidios y las exportaciones (Certificados de Abono Tributario, o CAT) y el valor de las exportaciones no tradicionales. CATXOP se utiliza como variable explicativa adicional en uno de los modelos. En un modelo alternativo, siguiendo a Araya (1994), se construyó el tipo de cambio real ajustado a partir de una medida del tipo de cambio real multilateral efectivo calculado por el FMI (ITCER). Como en el caso de Nicaragua, ITCER se expresa en divisas extranjeras por unidad de moneda nacional, y entonces —de acuerdo con la teoría económica— las exportaciones deberían estar negativamente vinculadas con esta variable. A continuación, se ajustó ITCER para incorporar el efecto de los incentivos, dividiéndola por $(1 + \text{CATXOP})$. De esta forma se obtuvo el tipo de cambio real ajustado ARER.

$$\text{ARER} = \text{ITCER} (1 + \text{CATXOP})$$

Naturalmente, es de esperar, de acuerdo con la teoría, que ARER —al igual que ITCER— esté negativamente correlacionado con las exportaciones (valores más altos de CATXOP, correspondientes a valores más bajos de ARER, deberían inducir menores exportaciones).

Al igual que en el caso de RER, en las regresiones se utilizaron también transformaciones de ARER:

LARER	= Logaritmo de ARER	AVLARER	= Media móvil de dos años de LARER
-------	---------------------	---------	------------------------------------

Sólo pocas variables ficticias resultaron significativas. Para Costa Rica, una variable correspondiente al período de vigencia de la ICC (1984-1993) contribuye a explicar la evolución de las ENT extrarregionales. Otra variable ficticia WAR se incluyó en las respectivas ecuaciones para tomar en cuenta los efectos perturbadores de los conflictos armados en El Salvador y en Nicaragua. Para El Salvador, WAR tiene valor 1 en 1981-1991 y cero en los otros años. A su vez, en Nicaragua, país en el cual el impacto económico de los conflictos bélicos no ha sido superado todavía, WAR tiene valor 1 en 1979-1993 y cero en 1970-1978.

Todas las regresiones se estimaron por medio del método MCO con especificaciones logarítmicas. Se probaron también modelos dinámicos, pero sin obtener resultados significativos, lo que sugiere que el impacto de las variables explicativas sobre las ENT sólo puede determinarse en el corto plazo. Todos los modelos de regresión que fueron finalmente seleccionados pasaron las siguientes pruebas econométricas estándar: prueba DW, prueba LM de correlación serial, prueba de normalidad de Jarque-Bera, prueba de estabilidad RAMSET y prueba de estabilidad paramétrica CUSUM.

Cuadro 9

RESULTADOS PRINCIPALES DE LOS MODELOS SELECCIONADOS: COEFICIENTES DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS Y ESTADÍSTICAS DE LAS REGRESIONES

	RER	IF	CAPIB	CAT	WAR	CBI	PIB	AdjR ²	DW	F
Costa Rica (I)	0.61 (2.50)	0.64 (3.33)		0.26 (3.19)				0.76	2.37	21.60
Costa Rica (II)	-1.18 (-2.64)	0.90 (6.07)				0.37 (2.37)		0.84	1.97	38.33
Costa Rica (III)	-0.78 (-3.52)	0.53 (4.57)	0.69 (2.24)					0.84	2.19	36.25
El Salvador	0.80 (3.67)	0.45 (3.73)			-0.27 (-2.66)			0.83	2.06	35.47
Guatemala		0.67 (5.73)						0.60	2.12	32.82
Honduras	1.48 (3.36)	0.76 (2.66)						0.49	1.34	11.07
Nicaragua	-0.58 (-3.42)	-0.48 (-2.37)			-1.20 (-5.16)			0.78	1.22	24.58
República Dominicana	0.63 (4.23)	0.99 (5.33)					-0.41 (-2.78)	0.65	1.90	13.18

RER = Tipo de cambio real.

IF = Inversión fija.

CAPIB = PIB centroamericano.

CAT = Incentivos (como cuota del valor de las ENT).

WAR = Variable ficticia con valor 1 en períodos de conflicto armado.

CBI = Variable ficticia con valor 1 en el período de implementación de la ICC.

PIB = Producto interno bruto.

AdjR² = R cuadrado ajustado.

DW = Estadística de Durbin Watson.

F = Estadística F.

Las cifras entre paréntesis son estadísticas t.

Nota: Como se detalla en el texto, la especificación de los modelos no es totalmente uniforme para todas las ecuaciones.

Las principales diferencias son las siguientes:

- a/ En los modelos I y II de Costa Rica la variable dependiente es el valor de las ENT extrarregionales. En los otros modelos es el valor de las ENT totales.
- b/ En los modelos II y III de Costa Rica la variable RER corresponde al tipo de cambio real ajustado, que incorpora el efecto de los incentivos.
- c/ La variable RER se obtuvo por medio de metodologías diversas en ecuaciones distintas, debido a la no homogeneidad de la información estadística. Por esta razón, sus coeficientes son positivos en algunos modelos y negativos en otros. Sin embargo, los signos obtenidos siempre son consistentes con la teoría.
- d/ En el modelo de Nicaragua la variable inversión corresponde a la inversión privada. En todos los otros modelos, corresponde a la inversión fija total.
- e/ En algunos modelos el tipo de cambio real y/o la inversión aparecen con un rezago de un año, y/o como medias móviles de dos años.

Tomando en cuenta el hecho de que los CAT se concedían sólo para exportaciones extrarregionales, con la segunda metodología se consideró apropiado correr regresiones empleando sólo las ENT extrarregionales como variable dependiente. Por otra parte, con la primera metodología se hicieron pruebas empleando la misma variable dependiente, pero también las ENT totales. ^{42/}

ii) Los efectos del tipo de cambio, de la inversión fija y de los incentivos. Se escogieron tres modelos básicos de regresión con el método de los MCO. En el primero, el logaritmo de las ENT extrarregionales se regresa sobre tres variables explicativas (también expresadas en logaritmos): el tipo de cambio real, la inversión fija y los incentivos. Los mejores resultados se obtuvieron con una especificación que incluye el logaritmo del tipo de cambio rezagado de un año y una media móvil de dos años del logaritmo de la inversión. Todos los coeficientes de las variables explicativas son significativos y la ecuación pasa las pruebas econométricas estándar.

Las elasticidades con respecto al tipo de cambio ajustado y la inversión fija son mayores de 0.6, lo que refleja un impacto notable de la política del tipo de cambio real y de la actividad de inversión sobre el desempeño de las ENT extrarregionales. La elasticidad de la variable incentivos es de 0.26, lo que indica que un incentivo de 1% (con respecto al valor total exportado) redundará aproximadamente en un aumento de una cuarta parte del punto porcentual en las exportaciones extrarregionales.

iii) Si se añade el efecto de la ICC con la metodología alternativa, usando el tipo de cambio real ajustado que incorpora el efecto de los incentivos, se obtiene una mayor bondad de la ecuación y también es posible individuar el efecto positivo de la implementación de la ICC sobre el acceso al mercado de los Estados Unidos para los exportadores costarricenses. Las ENT extrarregionales se regresaron sobre la media móvil de dos años del tipo de cambio ajustado, sobre la inversión fija rezagada de un año y sobre la variable ficticia CBI, cuyo valor es de 1 en 1984-1993 y cero en los años precedentes. El coeficiente de tipo de cambio ajustado es mayor que uno, lo que indica que las exportaciones extrarregionales han sido muy elásticas con respecto al efecto combinado del tipo de cambio real de las políticas de incentivo. El coeficiente de la inversión también es elevado (0.9%). El coeficiente de CBI es menor pero significativo, sugiriendo un impacto positivo

^{42/} Se construyó también un modelo dinámico de corrección de errores, con la primera diferencia de la variable dependiente en el lado izquierdo de la ecuación de regresión y su valor rezagado, junto con las diferencias primas y los valores rezagados de las variables exógenas en el lado derecho, siguiendo la metodología aplicada por Mognillansky y Titelman (1993) en su estudio econométrico sobre las exportaciones de cobre en Chile. Sin embargo, las estadísticas T de las variables del modelo dinámico no resultaron significativas, y tampoco los valores de F y de R cuadrado ajustado fueron satisfactorios. Este resultado negativo sugiere que el impacto de las variables explicativas sobre la evolución de las ENT puede ser medido sólo en el corto plazo.

notable de la implementación de la ICC sobre la evolución de las ENT extrarregionales de Costa Rica. 43/

Las elasticidades parciales de las ENT extrarregionales con respecto al tipo de cambio real y a la variable incentivos en el primer modelo, y con relación al tipo de cambio real ajustado en el segundo, indican que los agentes económicos responden activamente al efecto combinado del tipo de cambio real y de los subsidios a la exportación sobre la rentabilidad de las ENT. Este resultado sugiere que políticas de tipo de cambio y de incentivos que afecten el precio de las exportaciones en términos reales pueden ser muy efectivas para la promoción de las exportaciones. 44/

iv) El efecto de la demanda regional de importaciones. Otro modelo incluye el logaritmo de las ENT totales como variable dependiente, y por el lado derecho el tipo de cambio ajustado y la inversión rezagada de un año, más una variable adicional que funge de aproximación para la demanda regional de importaciones. La última variable es el logaritmo del PIB centroamericano. El tipo de cambio ajustado y la inversión son variables significativas, y sus coeficientes son inferiores a los del modelo en el cual la variable dependiente es el valor de las ENT extrarregionales. En el caso del tipo de cambio ajustado, el resultado era de esperarse, debido al hecho de que el impacto de las políticas de incentivo fue sentido sólo por una fracción (las ENT extrarregionales) de las ENT totales. El menor coeficiente de la inversión sugiere que la mayoría de las inversiones en el sector exportador se encaminaron a la creación de capacidad productiva para las exportaciones extrarregionales.

Finalmente, la significación de la variable PIB regional y su coeficiente bastante elevado (0.7) indica una dependencia relevante de las ENT regionales de la evolución de la demanda global procedente de los socios comerciales centroamericanos, por lo menos en el caso de Costa Rica. El hecho de que este resultado no se haya podido reproducir para los otros países estudiados podría estar indicando que la estructura de las ENT regionales de Costa Rica es más "moderna", y por eso más elástica con respecto al precio y a la demanda, que la de sus vecinos, ya que en el caso de estos

43/ La técnica de la variable ficticia indica solamente un cambio de nivel en la función de regresión en un cierto período de tiempo, y entonces incorpora cualquier otro factor, distinto de la implementación de la ICC y de otras medidas de política comercial, que mejoró el acceso al mercado de los Estados Unidos que pueda haber afectado el comportamiento de la variable dependiente. Entre estos factores, probablemente hay que tomar en cuenta el mejoramiento de la economía costarricense en su conjunto después de mediados de los años ochenta.

44/ Consideradas separadamente, por otra parte, las políticas de tipo de cambio y de subsidios pueden ser más o menos eficientes desde un punto de vista macroeconómico. De acuerdo con los resultados del análisis empírico de Hoffmeister (1994), el costo fiscal de los subsidios a la exportación en Costa Rica ha sido elevado, y el mismo efecto de impulso para las ENT hubiera podido obtenerse en forma macroeconómicamente más eficiente por medio de una depreciación más rápida del tipo de cambio nominal. Los resultados del primer modelo presentado en este párrafo corroboran en cierta medida esta posición, tomando en cuenta que la semielasticidad de las ENT extrarregionales con respecto al tipo de cambio real más que duplica la semielasticidad con relación a la variable incentivos.

últimos el nivel de las ENT extrarregionales corresponde esencialmente al nivel de oferta determinado por factores domésticos.

b) El Salvador

Junto con Costa Rica, El Salvador es el país en el que el análisis econométrico de los determinantes de la evolución de las ENT produjo los resultados más significativos. El modelo elegido (estimado como de costumbre con el método de regresión MCA) es logarítmico lineal, con las ENT totales como variable endógena y el tipo de cambio real y la inversión fija (ambos rezagados de un año) como variables explicativas. Una variable ficticia para los años de guerra 1981-1991 también resultó significativa, e indica que el conflicto armado afectó en forma sustancial el desarrollo exportador de El Salvador. El R² ajustado es alto (0.83), y refleja que la mayor parte de la variabilidad en la variable dependiente es efectivamente explicada por el modelo. La regresión supera las pruebas econométricas estándar. 45/

La semielasticidad de las ENT con respecto al tipo de cambio real es mayor que la de Costa Rica, e indica una alta sensibilidad de los agentes económicos a cambios en la rentabilidad de las actividades exportadoras. Este resultado sugiere que políticas encaminadas a mantener un tipo de cambio real competitivo pueden ser muy eficaces para la promoción de las exportaciones. Por otra parte, el coeficiente de la inversión fija es más bajo que en Costa Rica. Ello estaría mostrando que en El Salvador una cuota relativamente menor de las inversiones se orientó hacia la exportación.

c) Guatemala

En el caso de las ENT guatemaltecas el tipo de cambio real no demostró mucho valor explicativo. Este resultado negativo podría deberse al hecho de que la mayoría de las transacciones internacionales se realizaron efectivamente con tipos de cambio distintos del oficial. 46/

Los mejores resultados se obtuvieron con un modelo logarítmico lineal, con las ENT totales como variable endógena y la inversión fija como la única variable explicativa. La regresión pasa las pruebas estándar, pero el R² ajustado arroja sólo 0.60, indicando que el modelo explica menos de dos terceras partes de la variabilidad de las ENT. Entonces, aunque el coeficiente de la inversión sea más alto que en el caso de El Salvador, no puede interpretarse en sentido estricto como una elasticidad, ya que incorpora probablemente la influencia de variables faltantes. Sin embargo, el

45/ También en el caso de El Salvador, ni el modelo con las ENT extrarregionales como variable endógena ni el de corrección de errores produjeron resultados significativos.

46/ "En el caso del tipo de cambio real, los datos pueden conducir a conclusiones erróneas, debido a la existencia de transacciones en el mercado negro. Los exportadores hubieran ganado usando este mercado para convertir sus divisas, en vez del oficial. La desviación de divisas hacia el mercado negro podría haberse dado a través de la subvaloración de las exportaciones o a través de triangulaciones comerciales en el interior del MCCA". Colindres (1993).

modelo registra un fuerte impacto de la evolución de la inversión sobre el comportamiento de las ENT.

d) Honduras

El análisis de regresión produjo resultados particularmente débiles para Honduras. El modelo relativamente más aceptable fue uno logarítmico lineal con las ENT totales por el lado izquierdo de la ecuación y la inversión fija total y el tipo de cambio real por el lado derecho. Los coeficientes de las variables explicativas son significativos y la regresión pasa las pruebas econométricas estándar.

Sin embargo, el R2 ajustado es bajo (0.49). Esto indica que las ENT están vinculadas con la inversión y el tipo de cambio real en forma "ortodoxa", pero alrededor de la mitad de la variabilidad de las ENT debe atribuirse a otros factores, ^{47/} que no pudieron ser incorporados en el modelo.

e) Nicaragua

La larga guerra civil acompañada de la intervención extranjera provocó en los años ochenta un derrumbe total de la economía nicaragüense. Además, hasta comienzos de los años noventa no se vislumbraba ninguna recuperación. Naturalmente, las ENT no escaparon al deterioro general de las actividades productivas.

Por estas razones era de esperarse que los resultados de las regresiones para Nicaragua no pudieran reflejar un modelo estable, y que fueran afectadas marcadamente por factores no económicos. El modelo de mayor bondad resultó ser uno en el que la variable explicativa más significativa, que también tiene el coeficiente más alto, es una variable ficticia que captura el efecto del largo conflicto armado, con valor 1 en los años 1979-1993 y cero en todos los años anteriores. Las ENT están también negativamente vinculadas con el logaritmo del tipo de cambio real. Entonces, la destrucción ocasionada por el conflicto y las distorsiones en los precios relativos reflejadas en la sobrevaluación del córdoba (especialmente en los años ochenta) explican en buena medida la desfavorable evolución de las ENT nicaragüenses.

Más sorprendente es el hecho de que el logaritmo de la inversión privada es también significativo y muestra un coeficiente negativo, aunque menor. Este resultado se debe probablemente a las extraordinarias distorsiones que prevalecieron en la economía nicaragüense a lo largo de la mayoría del período estudiado, y que no permitieron a la inversión privada jugar un papel positivo en la promoción de las exportaciones.

^{47/} Algunos de estos factores desconocidos fueron probablemente de carácter no económico. Se intentó capturar el efecto negativo del conflicto armado de los años ochenta por medio de una variable ficticia, pero no se pudieron obtener resultados significativos.

f) República Dominicana

El modelo de mejor bondad para la República Dominicana arroja tres resultados interesantes. El coeficiente de la inversión (representada por la media móvil de la inversión fija rezagada de un año) es muy alto y cercano a la unidad. El coeficiente del tipo de cambio real es alto (0.63) y acorde con la teoría. El nivel general de actividad (representado por el logaritmo del PIB) es una variable explicativa significativa (caso único entre los países estudiados) y su coeficiente es negativo.

Entonces, por un lado hay una correlación positiva muy fuerte entre la inversión y las ENT, lo que refleja probablemente una marcada orientación exportadora de los inversionistas nacionales y extranjeros. Por el otro lado, la correlación negativa entre las ENT y el PIB podría reflejar una suerte de exclusión entre la demanda interna y la externa. Este fenómeno, que ha sido demostrado para el caso de un país grande e industrializado como Brasil, ^{48/} parece singular en el caso de la isla caribeña, con su pequeña economía y una estructura de exportación especializada en la producción de mercancías destinadas básicamente a los mercados externos. La bondad de la ecuación es moderadamente satisfactoria (R^2 ajustado = 0.65).

g) Panamá

Panamá es el único de los países estudiados para el cual no se pudo construir ningún modelo de regresión aceptable para explicar la evolución de las ENT. Este resultado negativo podría deberse al papel marginal de las ENT en la economía panameña, cuyo sector externo está dominado por actividades financieras y de servicios.

3. Análisis comparativo de los resultados en el Istmo Centroamericano y en la República Dominicana

La hipótesis interpretativa básica, que postula que el nivel de la inversión y la rentabilidad relativa de las actividades orientadas hacia el exterior (representadas como variable sustitutiva por el tipo de cambio real y, en el caso de Costa Rica, por los incentivos a las exportaciones) son los factores económicos principales a tomarse en cuenta para explicar la evolución de las ENT, ^{49/} fue confirmada por los datos en todos los países estudiados. Las variables correspondientes resultaron significativas y de signo acorde con la teoría en todos los modelos, menos los de Guatemala y Nicaragua. En ambos países estos resultados se deben probablemente a factores extraeconómicos,

^{48/} De acuerdo con los resultados del análisis econométrico de Mogueillansky (1993), las exportaciones industriales de Brasil están negativamente vinculadas con el PIB, lo que sugiere que los mercados nacional y de exportación son intercambiables, y que la producción se transfiere hacia los mercados de exportación en épocas de débil demanda interna.

^{49/} Mayores exportaciones, a través de los ahorros que generan, contribuyen también al crecimiento de la inversión. En el marco analítico utilizado en los ejercicios de regresión, sin embargo, casi en todos los modelos las variables que representan la inversión está rezagada, lo que implica una causalidad unidireccional desde las inversiones hacia las exportaciones.

tales como la escasa relevancia práctica del tipo de cambio oficial y la desorganización causada por el conflicto armado, respectivamente.

Los coeficientes del tipo de cambio real resultaron particularmente altos en los modelos de Honduras y de El Salvador, lo que indica que en estos dos países la política cambiaria podría ser particularmente eficaz para promover la expansión de las ENT. Por otra parte, con la excepción de Honduras (un país para el cual el modelo de mejor bondad no resultó ser muy robusto), las semielasticidades de las ENT con respecto al tipo de cambio real son inferiores a uno, indicando que un tipo de cambio real competitivo constituye una condición necesaria pero no suficiente para la expansión de las exportaciones. Este resultado es coherente con los de otros estudios llevados a cabo en varios países latinoamericanos, que también encontraron exportaciones inelásticas con respecto al tipo de cambio real. Ya sea en el caso de este trabajo como en el de los estudios revisados por Mognillansky (1995), las razones que pueden explicar esta inelasticidad son básicamente dos. Primero, las ENT (o, con más razón, las exportaciones totales, como es el caso en la mayoría de los estudios a los cuales se ha hecho referencia) son un grupo de mercancías heterogéneo, en el cual las relativamente "tradicionales", y entonces poco elásticas con respecto al precio, tienen un peso importante. 50/ Segundo, en América Latina faltan muchas condiciones distintas de los precios que podrían inducir una respuesta más elástica a mejores condiciones de rentabilidad de parte de los exportadores potenciales: estas condiciones pertenecen principalmente a las esferas del crédito, de la tecnología, de los recursos humanos y de la infraestructura. 51/

Tomando en cuenta la coincidencia de fondo entre los presentes resultados y los de los estudios examinados por la autora, algunas de las conclusiones de Mognillansky sobre las políticas de promoción de exportaciones en América Latina se aplican probablemente también a los países estudiados. Entre ellas, las principales son las siguientes. La estabilidad del tipo de cambio real (y, cuando existen, de los incentivos) es un factor muy importante para estimular a los exportadores. Las políticas de reducciones arancelarias tienen definitivamente un efecto positivo sobre la competitividad de las exportaciones, pero después de que el efecto inicial se ha agotado dejan de determinar de manera importante la evolución de las exportaciones. Los mercados nacional y externos pueden competir para el uso de insumos y bienes de inversión escasos. Finalmente, en contraste con la hipótesis de país pequeño, en algunos casos la demanda externa puede convertirse en un factor limitante para la expansión de las exportaciones industriales (en los países estudiados,

50/ De acuerdo con los resultados de los estudios sobre las exportaciones totales, las exportaciones de manufacturas son muy elásticas, y se ajustan rápidamente a modificaciones en el tipo de cambio real. Lo contrario es cierto para las exportaciones agrícolas. Como este trabajo considera sólo las ENT como variable dependiente, y la definición adoptada de ENT incluye sólo las ramas agrícolas más "modernas", este resultado no se aplica necesariamente al presente marco analítico.

51/ Véase, Mognillansky (1995), pág. 97. La autora también observa que estudios econométricos sobre Corea del Sur y Hong Kong (Balassa y Williamson, 1991; Riedel, 1986) —países en los cuales las condiciones sistémicas de competitividad a las cuales se ha hecho referencia se consideran generalmente satisfechas en mayor medida que en América Latina— descubrieron elasticidades de las exportaciones con respecto al tipo de cambio real muy elevadas, bastante superiores a la unidad.

los resultados obtenidos indican que esto podría ser cierto sólo para las exportaciones intrarregionales).

Por lo que se refiere a la inversión, los coeficientes más altos resultaron ser los del modelo de la República Dominicana y de uno de los modelos de Costa Rica. Esto podría indicar que en la República Dominicana y en Costa Rica, los dos países que más éxito obtuvieron en la exportación de productos no tradicionales hacia mercados distintos del MCCA, una cuota más elevada de la inversión se realizó en el sector exportador orientado a los mercados mundiales, y/o la inversión fue más eficiente que en otros países.

C. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS COMERCIALES

1. Las disciplinas de comercio internacionales: marco de referencia obligado

En el contexto internacional actual subsiste una brecha importante entre la proclamación de las bondades del libre comercio y la práctica en las relaciones comerciales. Persisten barreras tarifarias y de otro tipo que afectan al comercio de bienes, de servicios y los flujos de inversión, distorsionando el funcionamiento de los mercados. Los Estados, independientemente de su grado de desarrollo o nivel de riqueza e industrialización, continúan aplicando estrategias para proteger e impulsar actividades productivas, alterando los términos del intercambio a su favor mediante políticas que distorsionan la competencia. Adquieren por ello particular relevancia los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, por cuanto si bien marcaron un importante avance en los esfuerzos de establecer un sistema mundial de comercio más abierto y transparente, tanto por los temas abordados como por el número de participantes, los conflictos entre estrategias nacionales de comercio y las políticas de comercio internacional y las condiciones de competencia han continuado. La agenda de negociación sobre el acceso de bienes a los mercados internacionales, más allá de los compromisos de rebaja arancelaria, abarcó, a partir de los acuerdos alcanzados, aspectos y sectores que no se habían logrado abordar en las anteriores rondas. En el campo de los productos agropecuarios se trataron una serie de elementos potencialmente distorsionadores, como las medidas de protección en frontera, el apoyo directo a la producción y los subsidios a la exportación, y la negociación sobre el sector textil logró acuerdos sustitutivos de los convenios restrictivos anteriormente vigentes, como el Acuerdo Multifibras. Se definieron por primera vez las modalidades de prestación del comercio internacional de servicios, con vistas a la adopción de criterios acerca de su progresiva liberalización, y los principios de garantía de la propiedad intelectual incorporada en los bienes y servicios comerciados internacionalmente y de las inversiones realizadas en cualquier país por ciudadanos o personas jurídicas extranjeras.

Aparece una serie de nuevas exigencias sobre los Estados en aspectos tales como la educación, capacitación y reentrenamiento de la mano de obra, la promoción de la innovación y el cambio tecnológico, la provisión de servicios básicos sociales en salud a niveles comparables y con costos no superiores a los que el consumidor podría encontrar en el mercado, la construcción y mantenimiento de la infraestructura física y de servicios básicos (redes viales, servicios portuarios y de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones, energía, etc.) en condiciones que no generen fricciones y costos adicionales a la operación del mercado. Algunos se refieren a esta función del

Estado como una de "neutralidad", en el sentido de no interferir con el adecuado funcionamiento del mercado. Otros lo asocian más bien con una función positiva de promoción al mejorar tales servicios y elevar las condiciones de competitividad de las economías nacionales. Ello plantea ahora con mayor urgencia la necesaria modernización de sus aparatos productivos para adecuarlos a las nuevas condiciones que imponen la transformación tecnológica, la globalización de la demanda y la competencia internacional. 52/

En el marco del GATT y los nuevos compromisos derivados de la entrada en vigencia de la OMC, los países signatarios asumieron compromisos que fueron mucho más allá de los compromisos de rebaja arancelaria, abarcando aspectos y sectores que no se habían logrado abordar en las anteriores rondas. Se definieron por primera vez las modalidades de prestación del comercio internacional de servicios, con vistas a la adopción de criterios acerca de su progresiva liberalización, y los principios de garantía de la propiedad intelectual incorporada en los bienes y servicios comerciados internacionalmente y de las inversiones realizadas en cualquier país por ciudadanos o personas jurídicas extranjeras.

Puede afirmarse que, con la entrada en vigor de la OMC, el comercio internacional cuenta ahora con nuevas reglas, más avanzadas y más universales, de las que se espera mayor transparencia y certeza. La aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y sus consecuencias institucionales marcan para los países signatarios el inicio de un proceso intenso de evaluación de los acuerdos y de cumplimiento progresivo de los compromisos asumidos.

Para países de reciente adhesión al GATT, 53/ las nuevas obligaciones se suman a los compromisos que surgen de la adhesión misma, lo que implica una profundización acumulativa —y probablemente la irreversibilidad, en un marco global de liberalización progresiva— de los procesos de apertura, así como una modernización y actualización de sus legislaciones y políticas de comercio exterior. Por otra parte, de la fase última de la Ronda surgieron ya indicaciones de cuáles serán los ámbitos de preocupación e interés para futuras rondas de negociación, entre los cuales destacan las implicaciones y consecuencias sobre la competencia comercial internacional de la defensa del medio ambiente y de los derechos sociales y laborales.

A fin de poder revisar ordenadamente los principales aspectos del marco multilateral y comparar con ellos los regímenes comerciales de los países se dividen en tres grandes categorías: condiciones de acceso, condiciones de competencia y aspectos institucionales. El recuadro 4 resume tales elementos y los principales contenidos de los acuerdos en la Ronda Uruguay.

52/ Véase, CEPAL (1990); CEPAL (1991), y CEPAL (1992a).

53/ De los países en estudio, sólo dos, Nicaragua y República Dominicana, eran miembros del GATT con anterioridad a la Ronda Uruguay. Los otros negociaron su adhesión durante la Ronda y, de ellos, Panamá está concluyendo sus negociaciones de acceso.

Recuadro 4	
ELEMENTOS DE LOS REGIMENES DE COMERCIO EXTERIOR	
PRINCIPAL CONTENIDO DE LAS DISPOSICIONES MULTILATERALES	
ACCESO A MERCADOS	
BIENES	
Aranceles	Trato NMF (<i>no discriminación</i>)/Preferencias
Barreras no arancelarias	Compromisos de eliminación de todas, ya sean específicas o generales. No subsisten medidas de este tipo que sean compatibles con OMC.
Valoración aduanera	Uniforme, compatible con OMC. En general sobre la base del valor documentado por el importador/exportador (<i>no discrecionalidad de la autoridad nacional</i>)
Nomenclatura arancelaria	Sistema armonizado
SERVICIOS	
Presencia comercial	Trato NMF/Preferencias (<i>no discriminación</i>)
Modos de prestación	Consolidado/no consolidado. Sobre la base de listas "positivas"
Reservas (exclusiones)	Ofertas iniciales/negociaciones OMC y otras (<i>Listas negativas-positivas</i>)
INVERSIONES	
Condiciones de acceso-establecimiento	Trato nacional(<i>no discriminación</i>)/Preferencias solo en el marco de disposiciones especiales
Garantías-seguro a la inversión externa	Trato nacional(<i>no discriminación</i>)/Preferencias solo en el marco de disposiciones especiales
Reservas (exclusiones sectoriales, estratégicas, etc.)	Ofertas iniciales/negociaciones OMC y otras (<i>Listas negativas-positivas</i>)
Registro-libre movilidad de capitales/remesas/utilidades	Preferencias/Disposiciones especiales (<i>no discriminación</i>)
CONDICIONES DE COMPETENCIA	
Aplicación de salvaguardias	Compatibles con OMC/trato regional y disposiciones nacionales (<i>no discriminación</i>)
Tratamiento a monopolios (<i>legislación anti trust</i>)	Reservas nacionales/estatales/compatibilidad con OMC
Derechos compensatorios: Protección al mercado Prácticas desleales	Compatibles con OMC/trato regional/disposiciones nacionales
Protección de equilibrios macroeconómicos Balance de pagos Fluctuaciones cambiarias Salidas de capitales	Compatibles con OMC/trato regional/disposiciones nacionales (<i>no discriminación</i>)

/Continúa

(Continuación)

Recuadro 4	
Recuadro 4 (Conclusión)	
Reglas de origen	Adopción de principios generales con respecto a discriminación y transparencia/Negociadas en marco de TLCs u otros acuerdos negociados
Normas técnicas	Compatibles con OMC (<i>No discriminatorias</i>)/trato regional/disposiciones nacionales
Normas fito-zoo-sanitarias	Compatibles con OMC (<i>No discriminatorias</i>)/trato regional/disposiciones nacionales
Normas ambientales	No discriminatorias/Compromisos asumidos (<i>en acuerdos internacionales/regionales o disposiciones nacionales</i>)
Otras legislaciones pertinentes a la competitividad Régimen laboral Previsión social Aspectos fiscales (<i>Incentivos/subsidios/compensaciones/devoluciones</i>)	No discriminatorias/Compromisos asumidos (en acuerdos internacionales/regionales o disposiciones nacionales).
ASPECTOS INSTITUCIONALES	
Oficinas para la "administración" (<i>gestión y trámite</i>) del comercio	Ministerios o entidades responsables (<i>no discriminación/transparencia/eficiencia</i>). Obligatoriedad de las partes contratantes de someterse a examen periódico de políticas comerciales
Oficinas para las negociaciones comerciales (<i>coordinación, consulta y elaboración de posiciones negociadoras intragubernamentales y de concertación con agentes económicos</i>)	Ministerios y entidades responsables (<i>coordinación/transparencia/participación de los "actores" pertinentes</i>)
Institucionalidad jurídica (<i>nacional/regional</i>) para la solución de controversias (<i>en aspectos comerciales y relativos a la implementación de acuerdos</i>)	Sistema jurídico (<i>acceso de particulares, no discriminación, plazos para resolución y prescripción de los conflictos</i>) El sistema de solución de controversias y las instancias en la OMC ganan en automaticidad, plazos precisos para emitir decisiones/recomendaciones. El recurso queda en manos de los gobiernos de las partes contratantes.

2. Acceso a los mercados

a) Consolidación general de la apertura en bienes

En la Ronda Uruguay se progresó hacia el aumento de la proporción de los aranceles consolidados sobre el total de las fracciones arancelarias de cada parte negociadora. Los aranceles consolidados constituyen un techo máximo que no puede ser superado con respecto a ningún exportador signatario del Acuerdo, con excepción de casos muy particulares entre los que se contarían graves perjuicios por la balanza de pagos, o para industrias específicas, como consecuencia

de un aumento repentino de las importaciones. Representan un compromiso universal de apertura de mercado, cuya estabilidad y seguridad es garantizada por el GATT.

i) Los productos agrícolas. Por lo que se refiere al acceso de bienes del sector agrícola, como resultado de la Ronda los aranceles a los productos agrícolas serán reducidos en forma gradual y con un escalonamiento diferencial según el nivel de desarrollo de los países: 36% en el curso de seis años en los países desarrollados (entre 1995 y 2001) y 24% en el curso de 10 años en los países en desarrollo (entre 1995 y 2005), mientras que los países menos adelantados no se comprometieron a ninguna reducción obligatoria de aranceles.

Los compromisos de reducción de la ayuda a la agricultura se cuantifican con relación a una Medida Global de la Ayuda total (MGA total), que se refiere según los casos a todo el sector o a productos específicos. La MGA deberá reducirse, a lo largo del período de aplicación, en un 20% en el caso de los países desarrollados (antes de 2001) y en un 13.3% en el de los países en desarrollo (antes de 2005), mientras que no hay compromisos en este campo de parte de los países menos adelantados. El acuerdo agrícola fija compromisos de reducción y límites al apoyo interno permitido —sustituyéndolos por aranceles equivalentes— y a las subvenciones a las exportaciones del sector. Además define aquellas políticas de apoyo a la agricultura que son permitidas o no, agrupándolas en: verdes (permitidas), ámbar (a eliminarse progresivamente) y rojas (prohibidas).

Además de los compromisos y concesiones sobre acceso a mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación, que fueron aceptados como los componentes de mayor relevancia para definir la liberalización del comercio agrícola, se adoptó también un acuerdo relativo a las medidas sanitarias y fitosanitarias. Adicionalmente se negociaron concesiones especiales para los productos tropicales, para los países menos adelantados y para los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

En suma, se asumen compromisos limitados y graduales con respecto a las medidas proteccionistas y de apoyo a la producción ligadas directamente a los conceptos de precio y de protección cuantitativa directa (relativas a cuotas, aranceles, ayuda directa financiera a la producción, subsidios a la exportación, etc.), pero se deja amplio espacio para medidas indirectas y políticas sectoriales de apoyo. Entre estas se cuentan las medidas de apoyo a la infraestructura material y a los servicios, a la investigación y desarrollo científico, y a la difusión del progreso técnico, la capacitación, la comercialización interna, la asistencia para la reestructuración técnica y la reorientación de la producción, los servicios de información y el apoyo logístico a la exportación, etc. Puede suponerse que este tipo de medidas puede tener un efecto determinante sobre la competitividad internacional real en la agricultura.

ii) Textiles y vestido. Este sector se acordó integrarlo finalmente al GATT, aunque sea en forma muy gradual y parcial, lo cual obliga a una reducción del porcentaje de productos textiles y de vestuario originarios de países en desarrollo que, en promedio, pagaban antes de la Ronda aranceles entre 10 y 25%, desde 61 a 48% del total. Se logró establecer un marco metodológico general y previsible para la transición desde la regulación actualmente vigente hacia la liberalización progresiva de los mercados internacionales de textiles y vestido, centrado en el establecimiento de aranceles equivalentes a las cuotas y otras barreras aplicadas mediante el AMF.

b) Liberalización de los servicios

En materia de servicios más que compromisos negociados de liberalización, se acordaron criterios generales para avanzar desde las ofertas iniciales hacia la adopción de obligaciones referidas al otorgamiento inmediato e incondicional de un trato no menos favorable a los servicios y a sus proveedores originarios de cualquier parte contratante. Dado que se reconoce que puede ser imposible dar el trato NMF a todos los servicios, se prevén exenciones específicas, que figuran en un anexo cuyos contenidos serán revisados después de cinco años (en el año 2000). Los sectores de servicios excluidos de la liberalización y apertura (que constituyen una lista negativa) no podrán quedar exentos del trato NMF por más de 10 años (hasta 2005).

En el comercio de servicios, las barreras al libre comercio internacional se hallan más en las reglamentaciones nacionales (o en su falta) que en las medidas proteccionistas clásicas en frontera. Por esta razón, el acuerdo se refiere a las reglamentaciones nacionales en forma directa, adoptando algunos criterios generales y específicos. Como resultado de la Ronda los países hicieron ofertas iniciales con relación al principio general de otorgar el trato NMF. Dicho trato se define con respecto a las modalidades de prestación, que serían cuatro, según el lugar y la forma en que se dé o reciba el servicio.

En materia de acceso a los mercados y trato nacional en los servicios, las obligaciones en este aspecto no son de carácter general, sino que se definen sobre la base de los compromisos contraídos en las listas nacionales. En el caso del acceso, cada parte contratante otorgará a los servicios y a los proveedores de las demás partes un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con las limitaciones y condiciones especificadas en su lista. Al igual que en el caso del trato NMF, el trato nacional y el acceso se definen con relación a cada servicio y a cada modalidad específica de prestación.

c) Inversiones relacionadas con el comercio

En este campo las decisiones tomadas en la Ronda, con el propósito de poner cada vez más en pie de paridad a los inversionistas extranjeros con sus contrapartes públicas y privadas en cualquier país, pueden tener efectos de restricción y limitación excesiva a los grados de libertad de los gobiernos de los países en desarrollo en el diseño de sus políticas económicas. En efecto, se prohíben ciertas categorías de medidas, como las que exigen que las empresas compren determinadas cantidades de productos de origen nacional y las que limitan el valor o el volumen de compras externas de las empresas en relación con su volumen de exportación. Estas medidas, que en términos generales no existen en Centroamérica y la República Dominicana, deberán ser inmediatamente notificadas y eliminadas en un plazo de dos, cinco y siete años, para los países desarrollados, en desarrollo y menos adelantados, respectivamente.

El acuerdo TRIMS, ^{54/} que incluye una lista ilustrativa de medidas vetadas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, es coherente y compatible con la Convención

^{54/} Por sus siglas en inglés: *Trade Related Investment Measures*.

Internacional sobre Solución de Disputas en Materia de Inversiones y con las regulaciones sobre arbitraje en esta materia de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Comercial Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés).

Si bien el acuerdo, en su forma negociada, no incluye disposiciones relativas a las políticas en materia de inversiones y competencia en su sentido más amplio, se prevé un estudio ulterior para determinar si debería completarse con disposiciones en estas materias. En estos aspectos —al igual que en otros temas que cobran creciente importancia en la agenda comercial internacional— se han venido generando compromisos más estrictos en el marco de acuerdos entre grupos de países o en negociaciones bilaterales. Tal sería el caso de las disposiciones sobre inversiones en el TLCAN y los acuerdos bilaterales que los Estados Unidos están suscribiendo en materia de inversiones. 55/

3. Condiciones de competencia y prácticas comerciales

Surgen de la Ronda Uruguay marcos reguladores nuevos en materia de la aplicación de salvaguardias y se adoptan criterios más estrictos en la aplicación de derechos compensatorios para la protección del mercado doméstico y frente a las prácticas desleales de comercio. Asimismo, se adoptaron ciertos criterios básicos en materia de reglas de origen y otros aspectos como las normas técnicas que, implícitamente, tocan el tema de las condiciones de competencia. En términos generales se podrían catalogar todos estos avances dentro de dos principios básicos: la no discriminación en la aplicación de medidas, la transparencia de las mismas y la limitación en la aplicación de salvaguardias y medidas compensatorias, obligando a la retribución frente al daño comprobado y a su negociación periódica.

Adicionalmente, puede considerarse que los acuerdos en materia de protección a la propiedad intelectual incorporada en bienes y servicios transados también hace un aporte positivo de mejora en las condiciones de competencia. El acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio —que trata también del comercio de mercancías falsificadas— es un primer esfuerzo por acordar una reglamentación internacional en los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio de mercancías, campo en el cual las negociaciones se han mostrado hasta la fecha extraordinariamente complejas y conflictivas, incluso a nivel bilateral. (Véase el recuadro 5.)

55/ Un ejemplo de este tipo de acuerdos es el convenio recíproco de promoción y protección de las inversiones firmado con Jamaica el 4 de febrero de 1994, que no sólo cubre los aspectos de restricciones cuantitativas y de trato nacional en los aspectos relacionados con el comercio, sino que: atribuye el trato nacional y el trato de nación más favorecida a las inversiones mismas de los nacionales de los respectivos países, salvo en aquellos sectores expresamente excluidos (mediante una lista negativa); acuerda la mutua protección y seguridad de las inversiones; elimina la aplicación de criterios de comportamiento para el establecimiento y permanencia de las inversiones externas; acuerda la prohibición de expropiación o nacionalización forzosa salvo en casos de interés público, siempre que sea de manera no discriminatoria y debida y prontamente indemnizada. En este acuerdo tipo se establece también la libre transferencia al exterior de las utilidades generadas por las inversiones, de los ingresos por compensaciones resultado de expropiaciones o nacionalizaciones, de los pagos por contratos (incluyendo amortizaciones e intereses), de los productos de la venta o liquidación de las inversiones externas.

Recuadro 5

EL ACUERDO SOBRE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL RELACIONADOS CON EL COMERCIO

El acuerdo tiene tres aspectos centrales: el establecimiento de un nivel sustantivo y uniforme de protección para cada una de las categorías principales de derechos sobre la propiedad intelectual; los procedimientos que deberán ponerse en vigor en las distintas legislaciones nacionales para que puedan ejercerse efectivamente tales derechos; y la aplicación de los mecanismos de solución de las controversias que surjan de la Ronda. Tras reconocer la obligatoriedad de las convenciones internacionales existentes sobre la materia, establece la aplicabilidad de los principios básicos del GATT sobre:

- El trato nacional: se concede a los no nacionales de partes contratantes un trato no menos favorable que a los nacionales en cuanto al registro y protección de la propiedad intelectual. En materia de marcas, por ejemplo, se prohíbe el requisito de que las extranjeras tengan que utilizarse junto con las nacionales.
- La cláusula de la nación más favorecida, que establece que las concesiones en este campo concedidas bilateralmente a otro país tendrán que generalizarse automáticamente a todos los miembros del acuerdo, aun cuando tal trato sea más favorable que el dado a los nacionales.
- Los distintos tipos de propiedad, más allá de los contemplados en los acuerdos existentes, a fin de incluir, desde un punto de vista "merceológico", no sólo los tradicionales derechos de autor y las patentes internacionales, sino también reglamentar los derechos sobre la propiedad "integrada" en productos. Así, por ejemplo, los programas computacionales o de ordenador, como si fueran obras literarias en virtud del Convenio de Berna, las bases de datos electrónicas y demás programas informáticos, las grabaciones musicales, películas cinematográficas, etc. Se reconoce también el derecho a proteger las denominaciones geográficas, los dibujos y modelos industriales, las invenciones (tanto de productos como de procedimientos, extendiendo la protección a los productos resultantes) casi en todos los campos de la tecnología, y los secretos y conocimientos técnicos que tengan valor comercial.
- Los derechos de arrendamiento sobre distintas modalidades de propiedad intelectual. Los acuerdos sobre este tema constituyen una importante adición a las normas existentes: a las marcas de fábrica, de comercio o de servicio que hayan pasado a ser notoriamente conocidas en un país se les confiere protección adicional y se reglamenta su uso, la duración de su protección y su licencia o cesión.
- Las excepciones aplicables a las invenciones cuya explotación podría prohibirse por razones de seguridad o de moralidad, y las reglamentaciones específicas para la medicina, la cirugía y la biotecnología.

El acuerdo también establece la obligación de parte de los gobiernos de hacer efectivas las normas estipuladas por medio de la adecuación de sus respectivas legislaciones nacionales, estableciendo procedimientos claros y eficaces para sancionar las prácticas anticompetitivas e incluso previendo castigos penales para los casos más graves de falsificación o usurpación dolosa de marcas de fábrica o de derechos de autor con fines comerciales. Los países en desarrollo tendrán un plazo de adecuación de cinco años, y los menos adelantados de 11, pero, significativamente, deberán aceptar la presentación de solicitudes de patentes en los casos de los productos farmacéuticos y de los químicos para la agricultura ya desde el comienzo del período de transición.

a) Subvenciones y medidas compensatorias

Al igual que el acuerdo sobre inversiones, el espíritu del acuerdo sobre subvenciones parece orientarse a dificultar e ilegalizar exactamente aquellas medidas selectivas y específicas de política industrial que han sido y pueden ser decisivas en el fomento de la industrialización tardía. A diferencia de las inversiones, las excepciones en favor de los países más pobres son de mayor envergadura: las economías en transición y los países cuyo PIB por habitante no pase de 1,000 dólares por año están exentos, y a los demás países en desarrollo se concede un plazo de ocho años después de la entrada en vigor del acuerdo. Se introduce el concepto de subvenciones específicas —las únicas sujetas a reglamentación en el marco de este acuerdo— que son las que una empresa o sector puede conseguir bajo condiciones precisas desde autoridades gubernamentales especializadas encargadas de la instrumentación de las distintas políticas económicas.

Se clasifican las subvenciones en tres tipos: como "prohibidas" las subvenciones supeditadas (de iure o de facto) a los resultados de exportación y al empleo de productos nacionales; "recurribles", aquellas de carácter más general y no ligadas a las exportaciones, y "no recurribles", aquellas no específicas o las que apoyan en general las actividades de investigación y desarrollo, la reestructuración industrial y la asistencia a regiones menos desarrolladas en el interior de un país.

b) Salvaguardias

El acuerdo reconoce la legitimidad de las cláusulas de salvaguardia, pero exige su temporalidad (cuatro años como máximo, ocho en casos especiales), su carácter progresivamente menguante (tendrán que liberalizarse gradualmente después de un año de aplicación) y su aplicabilidad sólo en casos probados de perjuicio grave para el país importador. Además, se estableció un principio de gran importancia en las condiciones actuales del comercio internacional: toda limitación "voluntaria" de las exportaciones deberá eliminarse en un plazo de cuatro años. También en este campo se acordaron plazos y condiciones más favorables para los países en desarrollo.

Por otra parte, en el acuerdo sobre la agricultura, de manera especial y complementaria a las otras componentes de los compromisos finales, quedan establecidos no sólo una salvaguardia especial 56/ sino también una cláusula de "trato especial", que permite que un país mantenga restricciones a la importación de determinados productos hasta el final del período de aplicación bajo condiciones estrictamente definidas. 57/ Un derecho privilegiado y diferenciado de aplicabilidad de esta cláusula concierne a los países en desarrollo, en el caso de los productos agropecuarios que formen parte de su canasta alimentaria básica tradicional.

56/ La cláusula de salvaguardia se aplica, en el caso de la agricultura, ante la ocurrencia de precios de importación particularmente bajos (inferiores a determinado nivel de referencia: en este caso el concepto se parece al de *dumping*) o, más significativamente, cuando la penetración de las importaciones aumente abruptamente, amenazando una o más industrias nacionales.

57/ La aplicabilidad de esta cláusula más allá de los primeros seis años está todavía sujeta a negociaciones.

También se acordó una salvaguardia específica de transición a los productos textiles y prendas de vestir, aplicable a los productos no integrados en cualquier etapa. Su aplicación podría ser hasta de tres años, no prorrogables, o hasta que el producto sea integrado al GATT. Tal salvaguardia sería aplicable a cualquier exportador si el país comprador demuestra que las importaciones totales de un producto en su territorio aumentaron en tal cantidad que causan o amenazan ocasionar daño grave a la rama nacional de producción, o si produjo un incremento brusco de las exportaciones procedentes de un determinado país vendedor. Al efecto se contempla un Organismo de Supervisión de los Textiles que examinaría la aplicación de las salvaguardias.

El acuerdo sobre textiles y vestido incluye disposiciones particulares para enfrentar la posible elusión de compromisos mediante la reexpedición, desviación, declaración falsa sobre el origen o falsificación de documentos oficiales. Se pretende con ello garantizar condiciones de comercio leal y equitativo y evitar discriminaciones. De no cumplirse, por una parte contratante, el crecimiento anual aplicable a los contingentes, el Organismo de Solución de Controversias del Consejo de Comercio de Mercancías que se crean como parte de la OMC podría autorizar un ajuste del coeficiente.

c) Acuerdos "técnicos"

Con el propósito de reducir al mínimo el margen de discrecionalidad y arbitrariedad en la aplicación de las normas técnicas, que rutinariamente se utilizan como barreras no arancelarias disfrazadas, se adoptó el principio jurídico universal de la presunción de inocencia antes de que la culpabilidad del acusado resulte probada como base para toda reglamentación, en particular las relativas al *dumping* y al origen de los productos. Por su parte, el programa de armonización de las normas de origen está todavía por iniciar en el marco de la nueva OMC. Debería durar tres años, basándose en los principios generales de objetividad, previsibilidad y comprensión.

d) Solución de diferencias

El sistema de solución de diferencias surgido de la Ronda va en la dirección de establecer normas más expeditas, que aseguren un mayor grado de automaticidad. En caso de controversias, la primera etapa prevé una ronda de consultas bilaterales, cuya duración no podrá prolongarse más allá de tres meses desde el inicio de la demanda de parte de un país. Vencido este plazo, se establecerá un grupo especial, formado normalmente por tres expertos de terceros países. Las partes intentarán inicialmente ponerse de acuerdo sobre el mandato y la composición del grupo especial, pero en el caso de que esto se revele imposible, decidirá el Organismo de Solución de Diferencias de la OMC. El acuerdo detalla el funcionamiento, las obligaciones y los plazos de la actividad de los grupos especiales y los procedimientos de apelación, con vistas a resolver definitivamente las controversias en un período de pocos meses.

4. Aspectos institucionales

La aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y sus consecuencias institucionales implicaron el cambio del GATT por otra institución todavía más universal, la OMC. Además de un sistema fortalecido de solución de controversias, la OMC asume como una nueva función la responsabilidad de implantar un Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, con miras a una mayor transparencia en su formulación a nivel nacional, que obliga a los países a establecer mecanismos internos de vigilancia y seguimiento reforzados, a fin de cumplir periódicamente con dicho examen.

D. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS COMERCIALES

Los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana se encuentran en un período de transición después de haber realizado profundas reformas macroeconómicas e institucionales en los últimos años. En materia de regímenes comerciales sobresale un reciente dinamismo en la formulación e implementación de políticas y el reforzamiento de algunas instituciones para lograr condiciones generales propicias a una mejor integración en el proceso de globalización y compatibles con los compromisos internacionales sobre el acceso de bienes y servicios al mercado mundial.

Las economías de los países centroamericanos son, grosso modo, más abiertas que las de otros Estados latinoamericanos. Esta se aprecia en términos de su dependencia del sector externo, tanto por el peso de las exportaciones en su producto interno, como de las importaciones en su consumo, así como por el acceso en general abierto a las inversiones externas y la reducción arancelaria que han asumido tanto en sus consolidaciones en GATT/OMC como mediante rebajas autónomas.

En esta parte del documento se describen sumariamente algunos de estos elementos, que aparecen resumidos en el cuadro 10. Se le asignó un valor numérico al grado de preparación por país. Para llegar a esa valoración se asignó un valor (de 1 a 7), 58/ por país en cada uno de los indicadores, conforme aparecía como mejor preparado (valor de 1) o tenía un grado menor de preparación (valores del 2 al 7). Es decir que un valor más elevado de calificación indica un menor grado de preparación conforme a la metodología usada.

Cabe enfatizar que esas valoraciones son meras aproximaciones en torno a algunos de los elementos que indicarían una mayor o menor capacidad de participar fructíferamente en procesos de apertura y negociaciones, tipo ALCA, y sobre todo de beneficiarse a través de una inserción más competitiva en las corrientes mundiales de comercio e inversión. Elementos de diversa naturaleza, muchas veces de orden político, son los que por último determinan la capacidad de negociación entre países y, asimismo, la participación fructífera y competitiva en el comercio internacional guarda relación con numerosas variables exógenas a la estructura productiva, la capacidad exportadora o la política comercial seguida por los países.

58/ Se optó por no establecer ningún parámetro externo o meta ideal como punto de referencia máximo.

Cuadro 10

RESUMEN DE INDICADORES DE POLITICAS REFERENTES AL COMERCIO EXTERIOR EN PAISES SELECCIONADOS, 1994

Indicadores	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
II. Indicadores de políticas ^{a/}	2.58	2.08	3.00	3.83	3.75	4.00	3.83
Importancia económica de la recaudación tributaria (peso de los ingresos tributarios al comercio exterior en el PIB)	3.18	2.10	1.62	4.33	4.20	3.75	4.30
Dependencia fiscal de las transacciones externas (peso de los aranceles en los ingresos corrientes)	21.34	17.89	21.41	28.09	20.90	19.08	29.46
Condiciones de acceso al mercado doméstico							
Nivel de protección implícita (relación porcentual de aranceles a importaciones totales)	8.40	7.57	7.54	13.20	9.31	3.82	16.37
Rango arancelario (1994/1995)							
Piso	5+1 (antes	5	5	5+10/5+5	5+5+15	20	2
Techo	8+1) 20	20/15	20	35	40	60	35

^{a/} Se asignó un valor (de 1 a 7) por país en cada uno de los indicadores, conforme parecía estar mejor preparado (1) o tener un grado menor de preparación (2 a 7) para participar fructíferamente en procesos de apertura y negociaciones comerciales, tipo ALCA. Se promediaron los lugares asignados para indicadores de estructura y de políticas y se obtuvo un promedio para ambos. Un valor más elevado indica un menor grado de preparación, conforme a la metodología seguida

/Continúa

Cuadro 10 (Continuación)

Indicadores	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Tasas aplicadas como salvaguardias y Número de partidas cubiertas	1/8 4,051	1/15 100	1/45 25	3.5/10 21	5/15 750	Tasas específicas 200	- -
Techos arancelarios consolidados en la OMC	45	40	45	35	60	...	35
Aplicación de exenciones fiscales a las exportaciones	Los certificados de abono tributario (CAT) están en proceso de eliminación	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	Mediante la ley 108 (de 1974) otorga certificados de abono tributario a exportaciones no tradicionales	Reciben beneficios de certificados de pago tributario (no mayor al 15% de su valor fob o cif) las exportaciones de algunos productos tradicionales y minerales
Fecha de adhesión al GATT	1990	1991	1991	1994	1950	En curso	1950
Adhesión a acuerdos de libre comercio o esquemas de integración	Desde 1962 al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y al MCCA. Desde 1995 tiene un tratado de libre comercio con México	Desde 1960 al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y al MCCA	Desde 1960 al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y al MCCA	Desde 1960 al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y se reincorporó al MCCA en 1993	Desde 1960 al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y al MCCA	Participa progresivamente en el proceso de integración centroamericano, aunque no ha ingresado formalmente al MCCA.	No participa de ningún esquema de integración

Cuadro 10 (Continuación)

Indicadores	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Esquemas preferenciales de los que participa	Acuerdos de alcance parcial con miembros de ALADI. Iniciativa de la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos (CBI). Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea (trato especial como país de menor desarrollo por extensión de preferencias "antidrogas" dadas a países andinos)	Acuerdos de alcance parcial con miembros de ALADI. Iniciativa de la Cuenca del Caribe de Estados Unidos (CBI). Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea (trato especial como país de menor desarrollo por extensión de preferencias "antidrogas" dadas a países andinos)	Acuerdos de alcance parcial con miembros de ALADI. Iniciativa de la Cuenca del Caribe de Estados Unidos (CBI). Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea (trato especial como país de menor desarrollo por extensión de preferencias "antidrogas" dadas a países andinos)	Acuerdos de alcance parcial con miembros de ALADI. Iniciativa de la Cuenca del Caribe de Estados Unidos (CBI). Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea (trato especial como país de menor desarrollo por extensión de preferencias "antidrogas" dadas a países andinos)	Acuerdos de alcance parcial con miembros de ALADI. Iniciativa de la Cuenca del Caribe de Estados Unidos (CBI). Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea (trato especial como país de menor desarrollo por extensión de preferencias "antidrogas" dadas a países andinos)	Acuerdos de alcance parcial con miembros de ALADI. Iniciativa de la Cuenca del Caribe de Estados Unidos (CBI). Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea (trato especial como país de menor desarrollo por extensión de preferencias "antidrogas" dadas a países andinos)	Acuerdos de alcance parcial con miembros de ALADI. Iniciativa de la Cuenca del Caribe de Estados Unidos (CBI). Recibe la Unión Europea beneficios en el marco del Acuerdo de Lomé para países de Asia, Caribe y el Pacífico

Cuadro 10 (Continuación)

Indicadores	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Condiciones de competencia en el mercado	Adopción reciente de Ley de Promoción de la Competencia. Varios proyectos de reforma legislativa en curso. Existe legislación especial para las zonas francas y se permite la internación temporal para maquila	No existe una legislación específica que regule la competencia. Existe legislación especial para las zonas francas y recintos fiscales y se permite la internación temporal para maquila	No existe una legislación específica que regule la competencia. Existe legislación especial para las zonas francas y se fomenta la internación temporal para maquila	No existe legislación específica que regule la competencia. Mediante el régimen de importación temporal (RIT) y las zonas industriales de procesamiento para exportaciones (ZIP) se apoya la maquila	Con posterioridad a 1990 se adoptaron marcos legislativos para el comercio y las inversiones, aunque no existe legislación específica sobre la competencia. Existen instrumentos especiales de promoción de exportaciones y a las actividades de maquila	Está en estudio una ley <i>antidumping</i> acorde con los marcos multilaterales de la OMC, así como otras iniciativas de reforma legislativa, en parte para adherir a la OMC. Existen legislaciones especiales para las zonas francas, la zona del canal y el centro financiero internacional	Existe un anteproyecto de ley para la promoción y protección de la libre competencia. Existen áreas de inversión restringidas y prohibidas a los extranjeros. Existe un régimen especial preferencial de zonas francas

/Continúa

Cuadro 10 (Conclusión)

Indicadores	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Aspectos institucionales	<p>Existe una institución oficial específica de promoción de exportaciones. Existe un ministerio específico para el comercio exterior, que conduce las negociaciones externas. El proceso de integración económica intrarregional es responsabilidad del Ministerio de Economía</p>	<p>Posee una ventanilla única para las exportaciones, asentada en el Banco Central. Las negociaciones externas y la integración económica subregional están a cargo del Ministerio de Economía</p>	<p>Se creó recientemente una ventanilla única para las inversiones. Las negociaciones comerciales externas involucran a los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía. El proceso de integración económica está a cargo del Ministerio de Economía</p>	<p>Existe una ventanilla única para trámites de exportación (CENTREX) en el Ministerio (Secretaría) de Economía y Comercio. El Ministerio de Economía y Comercio es el responsable de las negociaciones comerciales y del proceso de integración económica subregional</p>	<p>Existe un programa integrado para el desarrollo de las exportaciones (PRIDEX) e incentivos fiscales a la pequeña industria artesanal. La autoridad recorta en materia de comercio exterior, negociaciones comerciales e integración en el Ministerio de Economía</p>	<p>Si bien el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) es el principal órgano ejecutor de la política comercial, el Instituto Panameño de Comercio Exterior (IPCE) es responsable de actividades de promoción y negociación, incluso de la creciente participación panameña en la integración centroamericana. Las negociaciones de adhesión a la OMC las realiza una oficina especial. En todo proceso de negociación externa tiene ingerencia directa el Ministerio de Relaciones Exteriores</p>	<p>La política comercial está a cargo del poder ejecutivo. Sin embargo, para efectos de promoción, registro y administración existen: el Centro Dominicano de Promoción Exportaciones (CEDOPEX), el Consejo Nacional de Zonas Francas, la Corporación de Fomento Industrial y el Directorio de Inversión Extranjera</p>

1. Condiciones de acceso a los mercados

Los países centroamericanos, Panamá y la República Dominicana asumieron una serie de compromisos en el marco del GATT y derivados de la entrada en vigencia de la OMC, como se analizó anteriormente. Además, el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y el Código Aduanero Unificado Centroamericano (CAUCA), suscrito por los 5 países centroamericanos el 8 de enero de 1993, rigen el arancel externo de estas naciones. Las disposiciones negociadas en estos compromisos serán analizadas en lo que sigue. Por otro lado, Panamá y República Dominicana todavía no hacen uso del Sistema Armonizado, aunque se espera que esto suceda próximamente.

a) Bienes

Hasta mediados de 1995 todos los países centroamericanos habían adoptado el SAC, basado en la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de las Mercancías. Este arancel consta de tres partes. La Parte I, que contiene alrededor del 95% de los 5,641 rubros, incluye productos que gozan de libre comercio en Centroamérica y que tienen un arancel común hacia el resto del mundo (con cuatro diferentes niveles de tarifas de 20, 15, 10 y 5%). La Parte II, con alrededor del 2% de los rubros, está constituida por productos que gozan del libre comercio en Centroamérica, pero no presentan un arancel común frente al resto del mundo. Por último, la Parte III, con alrededor del 3% de los rubros, se refiere a productos cuyos aranceles todavía no han sido negociados a nivel regional, por lo que se aplican los respectivos aranceles nacionales.

El artículo 26 sobre el régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano establece una serie de excepciones a la normativa general que permite tomar medidas unilaterales que modifiquen los aranceles externos en caso de graves problemas de desequilibrios de balanza de pago, desabastecimiento de materias primas o bienes finales básicos, desorganización del mercado y prácticas de comercio desleal, entre otras.

No obstante el alto grado de homogeneidad arancelaria alcanzada en los países centroamericanos, varias naciones presentan mecanismos adicionales al SAC. Costa Rica aumentó temporalmente los aranceles en ocho puntos porcentuales en 1995, y lo eliminó posteriormente. En Nicaragua existen, además del arancel común centroamericano, dos tipos de aranceles: el Arancel Temporal de Importación (ATP) y el Impuesto de Timbres Fiscales (ITF). El ATP —que sustituye al Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) aplicado anteriormente— se aplica a productos importados de cualquier procedencia que compiten con bienes similares fabricados en el país. Estos aranceles, impuestos debido a la débil estructura productiva del país en algunos sectores y productos, desaparecerán progresivamente en la medida en que los sectores protegidos adquieran un nivel más satisfactorio de competitividad, ya que su vigencia está en contra del espíritu de los acuerdos comerciales internacionales en los que participa Nicaragua. Por otro lado, Nicaragua aplica el ITF como un derecho de internación adicional pagado por todos los bienes, independientemente de su posición arancelaria y de su origen. Como resultado de lo anterior, la estructura arancelaria nicaragüense se traduce en un nivel de protección superior a las normas centroamericanas. Sin embargo, el gobierno ha acordado con sus contrapartes regionales e internacionales un calendario especial de desgravación. En 1994 el techo vigente era de 52% y el piso de 5%.

En Panamá y en la República Dominicana se han implementado una serie de medidas de desgravación arancelaria. En Panamá se aplican derechos arancelarios ad valorem o mixtos, con una tendencia a la baja desde 1993. En el caso de la República Dominicana, que otorga el trato de Nación Más Favorecida (NMF) a todos los países, se llevó a cabo una reforma arancelaria en 1993 que concluyó en la eliminación de exoneraciones de impuestos de importaciones concedidas y la aplicación de ocho tarifas, que oscilan entre 3 y 35% ad valorem. Asimismo, en la República Dominicana se proyecta una profunda reforma aduanera, todavía no aprobada.

Hasta ahora el sistema aduanero se rige por una ley de 1953, que exige un control previo, verificación, valoración, pago de impuesto, legalización y un trámite final para introducir productos al país. Por otro lado, Panamá aprobó en 1994 un sistema de valoración de las mercancías a efecto aduanero, de acuerdo con los principios de la OMC.

Por otro lado, todos los países centroamericanos, Panamá y la República Dominicana se comprometieron en la Ronda Uruguay a una significativa reducción arancelaria hasta el año 2004. Los países centroamericanos consolidaron su universo arancelario a un techo que oscila entre 35 y 45% ad valorem a partir del 1 de enero de 2004. 59/

En síntesis, los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana han logrado un rango relativamente alto de homogeneidad arancelaria, con algunas excepciones. El SAC en los países centroamericanos y, en general, la consolidación arancelaria dentro del marco de la OMC, han sido elementos fundamentales de este proceso. Asimismo, la adopción del Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de Mercancías también facilitará esta evolución. Los países centroamericanos han hecho además un esfuerzo conjunto para profundizar la integración a los mercados internacionales mediante la revisión del CAUCA y del Convenio Centroamericano para la Protección Industrial.

b) Impacto de la recaudación tributaria

En el cuadro 10 resalta que los ingresos tributarios sobre el comercio exterior son muy significativos en todos los países examinados. En 1994, por ejemplo, estos ingresos representaron entre el 1.6% del PIB (Guatemala) y el 4.3% del PIB (Honduras). Los ingresos tributarios sobre el comercio exterior reflejan una mayor importancia en los ingresos corrientes de los respectivos países. Durante 1990-1994 el coeficiente ingresos tributarios sobre el comercio exterior/ingresos corrientes disminuye en Costa Rica, El Salvador, Honduras y la República Dominicana, mientras que aumenta en Guatemala, Nicaragua y Panamá. No obstante estas tendencias generales, se observa que los niveles de este coeficiente varían significativamente entre los respectivos países. Así, en 1994 El Salvador destaca por el menor coeficiente, de 17.89%, en tanto que Honduras y la República Dominicana presentan una mayor dependencia de los ingresos tributarios del comercio exterior, de 28.09 y 29.46%, respectivamente.

59/ Costa Rica se comprometió a un máximo arancelario de 45% ad valorem a partir de 2004, El Salvador de 40%, Guatemala de 40% para productos agrícolas y 45% para el resto de los productos, Honduras de 35% y Nicaragua de 40%.

El coeficiente ingresos tributarios sobre las importaciones respecto del valor total de las importaciones se considera como un indicador del arancel efectivo gravado, y aumenta durante 1990-1994 en los países considerados, con la excepción de Costa Rica. Esta evolución resulta contradictoria con la estrategia de apertura comercial realizada. El menor nivel lo tendría Panamá, con un 3.74% en 1994, mientras que la República Dominicana registra la mayor protección, con un 16.37% en 1994.

Las barreras no arancelarias aplicadas por los países examinados son numerosas, aunque desde principios de los noventa se observa una significativa disminución en el uso de estos mecanismos. En Centroamérica se aplica el Sistema de Banda de Precios para maíz, arroz y sorgo, con el objetivo de nivelar las oscilaciones de los precios domésticos e internacionales de estos productos. Asimismo, en los países examinados se usan licencias y permisos a las importaciones, y normas sanitarias y fitozoosanitarias como efectivas barreras no arancelarias, tal como en el caso de Nicaragua y la República Dominicana. La ley del impuesto de timbres fiscales y de papel sellado especial para protocolos en Guatemala es considerada como una importante barrera no arancelaria. En Honduras se aplican una serie de aranceles temporales de protección, entre los que destacan los Servicios Administrativos Aduaneros (de 1.5% desde el 1 de enero de 1996) y el Impuesto Selectivo al Consumo (20%). En el caso de la República Dominicana se aplican el impuesto al consumo (ITBIS, de 8%) y los Derechos Consulares y Otras Cargas (0.03 dólares por libra de carga importada).

Sólo Honduras y la República Dominicana gravan a sus exportaciones; Honduras lo hace con las de azúcar, banano, café, varios minerales y animales vivos, entre otros; a su vez, en la República Dominicana productos como cerveza y malta, ganado bovino, materias primas para alimentos, azúcar y textiles requieren permisos de exportación, mientras que las exportaciones de pescado, carne de res, cacao, café y azúcar de caña pagan aranceles entre 5 y 25%.

Todos los países considerados aplican, dentro de la normatividad del GATT y de la Ronda Uruguay, cláusulas de salvaguardia y contingentes para la producción agrícola y no agrícola. En los países centroamericanos estos contingentes, que en su mayoría consideran una desgravación arancelaria hasta el año 2004, incluyen particularmente productos agrícolas como el azúcar, animales vivos y sus derivados.

Cabe considerar que los siete países presentan una alta dependencia de los ingresos sobre el comercio exterior, medida sobre el PIB o sobre los ingresos corrientes. Desde esta perspectiva, una creciente liberalización comercial podría ejercer un profundo impacto en la estructura de los ingresos estatales. Así, la continuación y profundización de las reducciones arancelarias tendrá que considerar una futura reestructuración fiscal, sustituyendo los aranceles por nuevas fuentes de recaudación.

En suma, el sistema tributario en los siete países presenta una gran variedad de instrumentos, tales como gravámenes a la renta, sobre remesas al exterior, a las utilidades, sobre las regalías, además del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al consumo. El monto y tipo de instrumentos tributarios usados varían notablemente entre los países, con características diferentes de regresividad o progresividad. La República Dominicana es la que mantiene la mayor variedad de tributos, que distinguen las actividades, las áreas territoriales e incluso, en algunos casos, discriminan entre nacionales y extranjeros.

c) Servicios

En general no existen disposiciones específicas de carácter regional o en las legislaciones nacionales sobre este tema. Los países quedan obligados a los compromisos asumidos en el marco de la Ronda Uruguay. Los países considerados registran una serie de áreas restringidas o prohibidas en el sector servicios a extranjeros, las cuales se analizan detalladamente en el apartado sobre inversiones.

Todos los países centroamericanos, Panamá y la República Dominicana conceden trato nacional a extranjeros. Sin embargo, existen importantes reservas en cuanto a servicios de transporte y telecomunicaciones. En El Salvador, por ejemplo, ciertas actividades como minoristas de comercio, industria y servicios, están reservadas a nacionales o a centroamericanos. En Guatemala, por otro lado, se prohíbe el funcionamiento de agencias o sucursales de empresas aseguradoras extranjeras y la adquisición de propiedades por extranjeros dentro de la franja de 15 km desde las fronteras. Similar disposición existe en Costa Rica. Honduras requiere de autorización previa del gobierno en una serie de actividades relacionadas con los servicios (de salud, generación y distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y servicios financieros, entre otros).

d) Inversiones ^{60/}

En síntesis, en materia de inversión extranjera a lo largo de la última década, y en particular en los años noventa, todos los países han legislado para crear condiciones más favorables. Resaltan las normas excepcionalmente favorables para los inversionistas en Zonas Francas, Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP) y otras Zonas Libres, en las que predominan inversionistas extranjeros. Todos los países analizados tratan de igual manera a inversionistas nacionales y extranjeros, con algunas excepciones en la República Dominicana. Asimismo, todas las naciones consideradas ofrecen garantías y protección a inversionistas extranjeros mediante organizaciones como la OPIC y MIGA, además de que existe una serie de tratados bilaterales de la mayoría de estas naciones con los Estados Unidos en materia de inversión extranjera y propiedad intelectual. En el mismo ámbito, tanto el Istmo Centroamericano como la República Dominicana permiten un alto grado de movilidad de capitales, remesas y utilidades, con algunas diferencias según los respectivos países; estas limitaciones desaparecen prácticamente en su totalidad en el caso de las remisiones de utilidades y capitales de las actividades que se realizan en Zonas Francas, ZIP y otras Zonas Libres. Las respectivas naciones otorgan una serie de beneficios arancelarios en dichas zonas, entre los que destacan la importación temporal en franquicia de insumos, así como la exoneración de una serie de impuestos (los que gravan la importación de lubricantes y combustibles, el impuesto de timbre y otros derechos indirectos, gravamen a la renta, entre otros). Estas exoneraciones presentan diferentes características y mecanismos de aplicación en los respectivos países.

^{60/} La mayor parte de estos datos se obtuvieron de CEPAL (1993c) y CEPAL (1995b).

En general, se observa un tratamiento muy abierto de los países estudiados hacia la inversión extranjera. Sin embargo, durante algunas épocas, algunos países han permanecido relativamente más cerrados —como ha sido el caso en Nicaragua en los años ochenta— debido a factores de carácter tanto interno como internacional. En otros casos, como los de Panamá y de la República Dominicana, las orientaciones de política sobre inversiones extranjeras han tenido un carácter marcadamente dual, siendo sumamente liberales con respecto a las zonas francas y de libre comercio, pero relativamente proteccionistas con respecto al resto de la economía nacional.

A lo largo de la última década, y sobre todo en los años noventa, todos los países han venido adoptando y modificando su legislación en un sentido más favorable a las inversiones extranjeras, a las cuales se les otorga un papel clave en las respectivas estrategias de desarrollo. Como resultado, las orientaciones generales han llevado a un proceso de relativa homologación de las normas relacionadas con la inversión extranjera, aunque en algunos casos su implementación efectiva está todavía en proceso de gestación y aprobación. Asimismo, cabe subrayar que los países centroamericanos y la República Dominicana han concluido acuerdos de inversión con los Estados Unidos (Bilateral Investment Treaties, BITs) que incluyen nuevos aspectos relacionados con la propiedad intelectual.

i) Condiciones de acceso-establecimiento. En Centroamérica las condiciones de acceso son similares y muy favorables. Los inversionistas extranjeros reciben trato nacional y se permite la libre remisión de utilidades, intereses y regalías, la remisión de fondos provenientes de la liquidación de las empresas en lo que toca al capital extranjero y de las ganancias netas de capital. En ningún país hay requisitos de desempeño. Los instrumentos legislativos sobre la materia, sin embargo, difieren en su nivel de especificidad.

ii) Garantías-seguro y protección a la inversión externa. Todos los países de Centroamérica expidieron leyes en los años ochenta para atraer capitales extranjeros y firmaron acuerdos marco con los Estados Unidos para expandir el comercio y las inversiones mediante la Overseas Private Investment Corporation (OPIC). Además, se creó en 1988 el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), que suministra garantías a los inversionistas extranjeros.

iii) Tratamiento de zonas francas. Existen en todos los países estímulos similares para las empresas exportadoras que residen en zonas francas. Estas normas favorecen en particular a las empresas extranjeras orientadas hacia el mercado internacional. Estos mecanismos van desde exenciones de impuestos de todo tipo hasta legislaciones específicas sobre zonas francas.

iv) Reservas. El caso de las reservas y sectores prohibidos a la inversión extranjera —a diferencia del alto grado de uniformidad en el resto de los aspectos— es sumamente heterogéneo en los países tratados. Las reservas a la inversión extranjera pueden ser de carácter sectorial (sobre todo en materia de servicios y minería), territorial, o estar relacionadas con la escala de operaciones de la empresa.

v) Registro y libre movilidad de capitales, remesas y utilidades. En general, en todos los países estudiados hay amplia movilidad de capitales y los inversionistas extranjeros no tienen limitaciones en cuanto a la remisión de utilidades. En la República Dominicana hay un techo del 25% con respecto al valor de la inversión, y en El Salvador uno del 50% limitado al comercio y a los servicios. En los demás países la remisión de utilidades es prácticamente ilimitada. En materia de regalías, los países centroamericanos se atienen al Convenio Centroamericano para la Protección Industrial. La propiedad de una marca se adquiere mediante registro y pago de derechos; los derechos concedidos duran 10 años y pueden ser renovados indefinidamente.

vi) Tributación. Por lo general en los países estudiados se observa una variedad de instrumentos y mecanismos para el fomento de inversiones y actividades comerciales en zonas francas, con una participación mayoritaria extranjera, y que, en general, son significativamente superiores a los beneficios que se otorgan a empresas establecidas en el resto de los respectivos países.

2. Condiciones de competencia

En los países examinados no existen regulaciones nacionales y regionales sobre competencia y se rigen según los estatutos y cláusulas de la Ronda Uruguay. En Costa Rica se promulgó recientemente una Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor con el objetivo de tutelar y promover la competencia, mediante la prevención y prohibición de monopolios, prácticas monopolistas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado, así como la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas. La ley estableció dos comisiones adscritas al Ministerio de Economía, Industria y Comercio: una promueve la competencia con el fin de investigar y sancionar las prácticas monopolísticas y contrarias al libre funcionamiento del mercado; la otra asume la defensa efectiva de los consumidores.

En Honduras, por otro lado, es inminente la aprobación del Congreso Nacional de las leyes sobre Prácticas de Comercio Desleal y Cláusulas de Salvaguardia y sobre Medidas Fitozoosanitarias. Asimismo, el Gobierno de Panamá ha presentado un proyecto de ley para la defensa de la competencia y en El Salvador está en discusión una posible ley de competencia.

En Panamá se aprobó en 1995 una ley de defensa de la competencia encaminada a proteger y asegurar la libre competencia, erradicando las prácticas monopolistas y otras trabas al funcionamiento de los mercados. Se aplica a todos los agentes económicos y en todos los sectores, con excepción de las actividades reservadas al Estado y sin menoscabo de la protección de los derechos de propiedad intelectual.

a) Aplicación de salvaguardias. Prácticas desleales

En general, los países examinados no han legislado en materia de derechos *antidumping* y compensatorios a nivel regional y doméstico, y se atienen a las cláusulas de solución de controversias establecidas en el GATT y la Ronda Uruguay.

Los países del MCCA se comprometen a aplicar normas comunes de comercio que proscriben el uso de subsidios y subvenciones, el *dumping* y demás prácticas de comercio desleal y en general a armonizar las normas en materia de acuerdo con los principios del SAC y de la Ronda Uruguay que permiten la aplicación de cláusulas de salvaguardias por un máximo de cuatro años (ocho años en casos especiales). Los países miembros aprobaron el reglamento sobre Prácticas de Comercio Desleal y Cláusulas de Salvaguardia.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana (artículo XXVI) prevé la solución de controversias por arbitraje por parte de un tribunal integrado por magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

En Panamá, los recursos *antidumping* se presentan a la Comisión Especial para la Salvaguardia de la Producción Nacional. El gobierno ha elaborado una nueva ley *antidumping* ajustada a los criterios de la OMC, que será sometida próximamente al Parlamento.

En la República Dominicana no existen dispositivos legales nacionales que establezcan un régimen de medidas de salvaguardia y no se han aplicado medidas de salvaguardia, *antidumping* o compensatorias en los últimos 5 años. No existe legislación nacional en materia de derechos *antidumping* y compensatorios.

b) Reglas de origen

En Centroamérica esta materia está regulada por el Reglamento Sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías acordado en el Protocolo de Guatemala en lo que se refiere al comercio intrazonal, el cual entró en vigor en 1993. Se establece que los productos importados serán considerados originarios siempre que hayan sufrido un proceso de producción que les confiera una nueva individualidad que dé lugar a un salto arancelario. Si el criterio anterior no es aplicable, se utilizará el de un contenido mínimo regional de 25% del costo de producción, determinado de acuerdo con un criterio basado en el porcentaje ad valorem. No obstante, se contempla una lista de excepción de productos que se elaborará por los Estados signatarios, así como de criterios específicos para automóviles y textiles.

En el tratado bilateral de comercio México-Costa Rica los requisitos de origen son más detallados y se especifica que el valor de contenido regional de un bien se calcula a elección del exportador o del productor, según el método del valor de transacción o del costo neto.

En la República Dominicana no existen dispositivos generales que establezcan requisitos de contenido nacional. Sin embargo, estos requisitos se especifican en el contexto de la Ley sobre Incentivo a las Exportaciones, cuyos productos determina el Consejo Directivo del Centro

Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX). En la República Dominicana estos requisitos se derivan de las condiciones necesarias para que las exportaciones dominicanas obtengan acceso preferencial a una serie de mercados bajo la ICC, la Convención de Lomé y los SGP.

c) Normas técnicas

Los países centroamericanos acordaron en el Protocolo de Guatemala, como parte de la zona de libre comercio, avanzar en el establecimiento de un Reglamento Uniforme y a conservar la aplicación de trato nacional en materia de normas técnicas ya existentes; asimismo, convinieron en establecer un proceso de armonización regional de la normativa técnica en general que propicie el mejoramiento de la calidad, favorezca al consumidor y no implique obstáculos al comercio intrarregional.

Por otro lado, todos los países analizados se comprometen a adoptar las normas técnicas vigentes en el GATT, y Costa Rica acordó en el tratado bilateral con México respetar las normas internacionales en la materia.

d) Normas fito-zoosanitarias

En el Protocolo de Guatemala los países del MCCA acordaron avanzar en el establecimiento de un Reglamento Uniforme con respecto a medidas de sanidad y de seguridad, mientras que el Estado se reserva el derecho exclusivo de establecer medidas de seguridad y sanidad. Ello no exime, sin embargo, de que en su comercio con terceros, los países tengan que cumplir con los requisitos del mercado de destino, siempre que tales exigencias sean conforme a los criterios que establece la OMC.

En Panamá se debatieron en 1995 propuestas de leyes sobre sanidad animal y vegetal, orientadas a la prevención de plagas y enfermedades, así como a la preservación de la biodiversidad. Estas leyes prohibirían en algunos casos el acceso y la salida del país de animales, plantas o productos agropecuarios en el marco permitido por los acuerdos internacionales.

En la República Dominicana existe una serie de reglamentos y leyes para la defensa sanitaria y la sanidad vegetal, que no discriminan entre productos nacionales y de importación. Se requieren Certificados Fitosanitarios emitidos por las Autoridades de Sanidad Vegetal de la Secretaría de Estado de Agricultura para las exportaciones.

e) Otras legislaciones pertinentes: régimen laboral

El régimen laboral y el sistema de previsión social de los países centroamericanos es crecientemente objeto de escrutinio por parte de sus socios comerciales. En general, en Costa Rica éstos son más elaborados y más favorables al trabajador que en los otros países de la región. La implementación y efectiva aplicación de dichas legislaciones, sin embargo, han generado conflictos, en particular en el marco de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

En El Salvador el código laboral impone ciertas barreras mayores que en otros países y desincentiva la maximización del empleo donde se observa efectivamente la ley. ^{61/} La flexibilidad de las empresas para ajustarse a cambios en la situación económica es limitada.

En Guatemala el código de trabajo establece el salario mínimo y el derecho de indemnización por razón de despido indirecto o injustificado. Se prohíbe emplear más de 10% de trabajadores extranjeros. Los trabajadores tienen derecho a una bonificación anual.

En Panamá se aprobó en agosto de 1995 una reforma al código laboral que regía desde 1972. Dicha reforma fue objeto de amplio debate nacional. El antiguo código otorgaba una serie de derechos laborales; concedía a los trabajadores amplias garantías laborales; se consideraba que imponía una excesiva rigidez al mercado de trabajo y asimismo exigía a las empresas sustanciales contribuciones a los fondos de seguridad social. La recién aprobada reforma, por el contrario, flexibiliza el mercado laboral al liberalizar la contratación y el despido de trabajadores, permite la flexibilización de la jornada laboral y disminuye las contribuciones a los fondos de seguridad social de los empresarios.

En la República Dominicana no existen controles sobre los salarios, aunque se establece un salario mínimo fijado por el Estado. El Código Laboral es reciente (1992) y ha sido elaborado conjuntamente con la OIT.

3. Aspectos institucionales

Por lo general, en los países estudiados las instituciones encargadas de administrar el comercio internacional y las negociaciones comerciales están directamente vinculadas con las instituciones responsables de la política económica. En algunos casos, como se analiza más abajo, un solo organismo supervisa estos aspectos. En todos los países señalados, además, se observa una creciente participación de instituciones semiautónomas y privadas, particularmente especializadas en las exportaciones no tradicionales y su fomento.

En Costa Rica el Ministerio de Economía y Comercio es el responsable de administrar el comercio y las negociaciones comerciales. Asimismo, el Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones (CENPRO) elabora y difunde información sobre el comercio internacional, opera la ventanilla única de comercio exterior, organiza ferias y misiones comerciales y administra los incentivos a las exportaciones otorgados por la legislación nacional. Por último, la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) —entidad privada sin fines de lucro creada en 1982— proporciona información y asesoramiento de carácter legal, económico y administrativo a inversionistas nacionales y extranjeros.

En El Salvador el Ministerio de Economía se encarga de orientar la política económica y comercial del país así como de las negociaciones comerciales. Esta institución incluye Servicios al Sector Exportador —que otorga beneficios fiscales a las empresas exportadoras conforme a la Ley

^{61/} Gregory (1993).

del Régimen de Zona Franca y Recinto Fiscal y de Reactivación de las Exportaciones —y los Servicios al Inversionista mediante la Oficina Nacional de Inversiones, que autoriza y aplica la Ley de Fomento y Garantía de la Inversión Extranjera, así como el Convenio para Garantía de Inversiones Privadas. El Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) se enlaza mediante el Departamento de Exportaciones con el sector exportador en cuestiones de apoyo y asesoría e investigación sobre las exportaciones. Asimismo, el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) extiende los documentos necesarios para exportar, tal como registros de exportación, certificados de origen, fitosanitarios y zoonosanitarios. Por último, la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT) es una institución privada cuyo fin apunta a promover inversiones y exportaciones nacionales y extranjeras.

En Guatemala el Ministerio de Economía —con el apoyo de sus dependencias, el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX) y la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (CONACOEEX)— es la institución pública encargada de las políticas de comercio interior y exterior y de las negociaciones comerciales. Existen además otras dos instituciones —la Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (GEXPRONT) y el Comité Estratégico de Exportación Textil (EXTEX)— cuyo objetivo es el de promover y proponer estrategias y políticas de exportación, financiamiento, incentivos fiscales, políticas comerciales y negociaciones bilaterales y multilaterales. Por último, cabe señalar que desde 1986 existe una Ventanilla Unica para las exportaciones y desde 1994 para las inversiones, con objeto de centralizar y simplificar trámites de exportación.

La Secretaría de Economía y Comercio es la institución responsable en cuestiones comerciales y negociaciones comerciales en Honduras. La Secretaría de Recursos Naturales y la División de Control de Alimentos de la Secretaría de Salud Pública son las instancias encargadas de otorgar permisos de exportación para cumplir con requisitos sanitarios, de protección a la vida silvestre o exigencias fitosanitarias, según el tipo de producto. Estos trámites se realizan en la Ventanilla Unica del Centro de Trámites de las Exportaciones (CENTREX) de la Secretaría de Economía y Comercio.

En Nicaragua el principal responsable del comercio exterior es el Ministerio de Economía y Desarrollo, que además supervisa las negociaciones comerciales. En años recientes se han creado algunas instituciones nuevas con la finalidad específica de apoyar la política comercial y de inversiones, tal como la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones, el Centro de Trámites para la Exportación, el Comité de Inversiones Extranjeras, la Comisión Nacional de Zonas Francas de Exportación y el Centro de Exportaciones e Inversiones.

El Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) es el principal organismo ejecutor de la política económica y comercial, así como de las negociaciones comerciales en Panamá. Desde 1984 empezó a funcionar el Instituto Panameño de Comercio Exterior, organismo semiautónomo y adscrito al MICI, con el mandato de promover el crecimiento y la diversificación de las exportaciones.

En la República Dominicana el Poder Ejecutivo está a cargo de la política comercial y de las negociaciones comerciales. Además, el Banco Central de la República Dominicana, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), el Consejo Nacional de Zonas Francas y la Corporación de Fomento Industrial se encargan de diferentes aspectos de los procesos de formulación, coordinación y aplicación de las

políticas comerciales. Asimismo, la Junta Monetaria del Banco Central —con miembros exoficio de Secretarios de Estado de Finanzas y de Industria y Comercio, además de ocho miembros de la iniciativa privada nombrados por el Presidente de la República— juega un papel importante en la política y las negociaciones comerciales. Existe además una serie de comisiones que administran cuestiones comerciales sobre productos especiales, como banano, cacao y café.

Por último, en los países examinados se da una creciente especialización de las instituciones y organismos gubernamentales encargados de la política comercial y de las negociaciones económicas. Resulta importante destacar en este sentido que organismos semiautónomos o descentralizados del Estado y privados participan cada vez más en la administración y planeación de políticas comerciales, así como en la discusión e implementación de mecanismos para el fomento de las exportaciones. En lo institucional, salvo contadas excepciones, se constata una debilidad a nivel nacional y regional. Así, puede señalarse que aparecen en uno o más países problemas como los siguientes:

a) Se mantienen oficinas de negociaciones como parte del proceso de adhesión al GATT/OMC, pero se asignan responsabilidades de las demás negociaciones a otras entidades, sin formalizar los necesarios mecanismos de coordinación.

b) Se separa la responsabilidad de las negociaciones extrarregionales y el proceso de integración.

c) Aunque se logre conformar un cuerpo profesional competente para las negociaciones, no se le da continuidad o tiene débiles canales de comunicación con los sectores empresariales y otros representantes de la sociedad civil y de la estructura política interna.

d) Se establece competencia entre las funciones compartidas entre los ministerios de relaciones exteriores, economía, finanzas y Banco Central en lo referente a la negociación y la adopción y ejecución de la política comercial.

e) Los marcos reguladores (disposiciones legales) han cambiado con frecuencia y su aplicación muestra problemas de fiscalización y distribución clara de responsabilidades entre entidades del sector público. La participación del sector privado en su definición y operatividad es limitada.

f) Las instituciones de apoyo al comercio (ventanillas únicas de exportación/importación/inversiones, de las que existen variedades en todos los países, y la administración aduanera) son caracterizadas por los agentes económicos como engorrosas y de comportamiento aleatorio y cambiante sobre disposiciones administrativas poco claras.

IV. LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

A. INTRODUCCION

El tema de la inversión en capital humano atañe directamente a la esfera social. Es así porque la formación de recursos humanos —que abarca la educación preescolar, básica, media, técnica y superior, y la capacitación para el trabajo— es un factor estratégico no sólo de incuestionables implicaciones para vencer la pobreza sino determinante en la elevación de la competitividad de la producción de los países, requisito ineludible de la inserción con éxito en la economía internacional. Por ello, la inversión en capital humano es uno de los tres ejes —junto con la diseminación del progreso técnico y la generación de empleo productivo— de la propuesta regional de la CEPAL de *transformación productiva con equidad*.

La formación de los recursos humanos constituye el eslabón de una cadena que se inicia con la salud y nutrición de la madre, y se prolonga con las del niño, luego su largo proceso educativo y de capacitación para la vida adulta y, finalmente, su inserción plena y creativa en el empleo productivo. Ahora bien, el éxito de este último depende del cumplimiento y de la calidad de los anteriores. Aunque también, a la inversa, la debilidad de este último eslabón —el del empleo, sobre todo en los sectores económicos perdedores en la globalización— puede frustrar lamentablemente los esfuerzos que se emprendan por mejorar los anteriores, en particular el de la formación de recursos humanos, y conducir a un despilfarro de energía social, inaceptable en economías de tan limitados recursos financieros como son las aquí consideradas. Es por ello que se enfatiza en esta propuesta de la CEPAL el carácter sistémico e interactivo de los distintos factores —la sinergia— y se explicita la inescindible vinculación de los económicos y los sociales, dentro del *enfoque integrado* que propone. ^{62/}

Por tratarse de sociedades pobres las aquí analizadas, todos los factores mencionados —salud, nutrición, educación— presentan deficiencias que son agudas para los grupos más desprotegidos, mayoritarios en estas economías. Aun así, despunta la situación de Costa Rica y de Panamá cuyos indicadores sociales —y educativos, en particular— rebasan a menudo a los de un país como México, que, no obstante sus enormes rezagos sociales y educativos, pudo acceder a la integración comercial con los Estados Unidos y Canadá mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El resto de los países centroamericanos y la República Dominicana presentan deficiencias aun mayores pese a las mejoras en dichos indicadores que ocurrieron de una manera generalizada a partir de la segunda guerra mundial. El debilitamiento del estilo de desarrollo seguido en el decenio pasado y la introducción de ajustes para enfrentar la reestructuración de la economía mundial se reflejaron en un estancamiento e incluso deterioro del desarrollo social, lo cual plantea retos adicionales, además de cualitativamente distintos, en los próximos decenios.

A fin de disponer de elementos para cuantificar el grado de preparación de cada uno de estos siete países en el campo de la formación de recursos humanos, se ofrecen indicadores de la estructura

^{62/} Véase CEPAL (1992a).

actual: socioeconómicos, educativos y culturales. Asimismo, se presenta un intento de cuantificación de los indicadores de las políticas de formación de recursos humanos que conducirían a una mejor inserción, las cuales incluyen el esfuerzo financiero de los gobiernos de cada país y las que se derivan de la propuesta de la CEPAL a la región latinoamericana y caribeña en su conjunto, cuyos aspectos más significativos se orientan en los siguientes siete ámbitos de política: a) el acceso universal a los códigos de la modernidad, b) la superación del relativo aislamiento del sistema educativo, c) el impulso de la creatividad y la innovación, d) la gestión institucional responsable, e) la profesionalización y el protagonismo de los educadores, f) el compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, y g) la cooperación regional e internacional.

Más allá de la preocupación común a las autoridades respectivas por reducir las inequidades en las oportunidades de acceso a la educación, existe en varios países la conciencia explícita en esferas empresariales y gubernamentales del papel que los recursos humanos pueden desempeñar en la elevación de la productividad para enfrentar con éxito los retos de la globalización. En todos estos países se están aplicando, en efecto, reformas educativas de mayor o menor trascendencia, tendientes a ampliar la cobertura de la educación básica —y preescolar en algunos casos— y a mejorar la calidad mediante cambios en los contenidos curriculares y la distribución de libros de texto. También es común la tendencia hacia una mayor descentralización administrativa que involucre a los padres de familia no sólo en lo económico sino también en la toma de decisiones y en lo administrativo. Un tercer rasgo compartido es la meta de dignificación de la labor de los docentes y los intentos de procurarles mejoras económicas y profesionales.

Simultáneamente, se replantean los contenidos enciclopedistas de la educación media, se intenta rescatar del abandono en que se ha sumido a la enseñanza técnica —que se reconoce imprescindible en la actualidad, sobre una base de diferenciación y especialización— y se advierte la alta proporción de recursos que absorbe la educación superior para formar pocos profesionales, a menudo deficientes. El bajo porcentaje de graduados es elocuente sobre la escasa eficiencia terminal del sistema. Algunas acciones se han emprendido en este campo para dejar de canalizar subsidios a sectores de mayores ingresos mediante la elevación de cuotas, complementada con mecanismos eficientes de becas a los estudiantes necesitados y de créditos sobre bases sostenibles.

La capacitación para el trabajo también se encuentra puesta en tela de juicio por haber descansado centralmente en los institutos nacionales de formación profesional, con representación gubernamental, privada y gremial, y financiados con un porcentaje fijo de la nómina de las empresas. La labor de habilitación, complementación y formación profesional en oficios tradicionales, tan necesaria en los años de industrialización sustitutiva, se muestra menos adecuada hoy día ante la apertura que se perfila, que demanda flexibilidad y actualización. La inercia burocrática, el despilfarro de recursos garantizados y la falta de contacto con los sectores productivos son las principales críticas que pesan sobre todos ellos, incluso sobre los que más esfuerzos de actualización han desplegado, en Costa Rica, la República Dominicana y Panamá. Por consiguiente, algunos de ellos están siendo desplazados por centros privados de mayor eficiencia y modernidad —así ocurre en El Salvador y Honduras—, además de que han proliferado muchos otros, menores, de dudosa calidad a veces y de elevado costo para sus matriculados.

Nuevas formas de organización de la capacitación y el desarrollo tecnológico y científico se proponen, en el que las empresas tienen un papel central. En Costa Rica se están dando, por ejemplo, pasos sin precedente en este sentido —con un horizonte regional—, aunque todavía insuficientes, pues es un hecho que son excepcionales las empresas que desarrollan actividades de investigación.

Sin embargo, frecuentemente se advierte que la preocupación —a veces sólo retórica— por las nuevas condiciones que impone la globalización no se encuentra respaldada con acciones concretas suficientes. En el caso particular de la preparación de los recursos humanos, las causas radican tanto en una falta de sensibilización de la sociedad en su conjunto sobre la inminencia de los cambios por venir como de la ausencia de políticas gubernamentales estructuradas —y elevadas a una alta prioridad— y de los recursos financieros requeridos para ejecutarlas.

B. EL MARCO PROPOSITIVO DE LA CEPAL EN EL CAMPO DE LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Los cambios en la educación y capacitación que se incluyen en la propuesta de la CEPAL que se acaba de aludir sucintamente, se articulan en torno a los objetivos de ciudadanía y competitividad; adoptan como criterios inspiradores la equidad y el desempeño eficiente, y como lineamientos de reforma institucional la integración nacional y la descentralización. Para ello deben orientarse hacia las siguientes direcciones principales: a) desde el punto de vista político, se trata de asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable con su desarrollo; b) desde el punto de vista de los contenidos, de enfocar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad, y c) desde el punto de vista institucional, de romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimientos, y de introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados. 63/

Se considera que la formación para el trabajo debe involucrar a todos los sectores comprometidos; implementarse en etapas sucesivas, con experimentación y evaluaciones; ser diversificada, en cuanto a los distintos niveles de desarrollo tecnológico; equilibrada, en las relaciones entre el sector público y el privado, y flexible, en responder a realidades cambiantes. 64/

63/ Véase CEPAL-UNESCO (1992b).

64/ Véase Oteiza (1994).

Para avanzar simultáneamente en estos sentidos se señalan los siete ámbitos de política aludidos anteriormente: i) el acceso universal a los códigos de la modernidad, ^{65/} ii) la superación del relativo aislamiento del sistema educativo, iii) el impulso de la creatividad y la innovación, iv) la gestión institucional responsable, v) la profesionalización y protagonismo de los educadores, vi) el compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico tecnológico, y vii) la cooperación regional e internacional.

En estos ámbitos de política se formulan lineamientos que influyen en los diversos componentes de la educación formal (preescolar, primaria, secundaria y superior), la capacitación y el esfuerzo científico tecnológico y, muy especialmente, en los vínculos entre ellos y el sector productivo.

En cuanto a la educación, se identifican dos grandes insuficiencias que se retroalimentan: un sistema educativo de baja calidad, inadecuado para responder a los requerimientos del desarrollo, y un estilo de crecimiento económico inequitativo, diferenciador y segmentador.

En consecuencia, para llevar a cabo una reforma que venza esos obstáculos pueden considerarse las siguientes tres líneas de acción principales, adaptadas a las particularidades de cada país:

a) La primera es el acceso universal a una educación moderna, en condiciones de equidad, y que combata la deserción y la repitencia, mediante:

i) La expansión de programas integrados de atención preescolar que suelen vincularse a las instituciones de asistencia social o bien a los fondos de inversión social.

ii) El logro de la cobertura universal y de calidad para la educación básica, con énfasis en los requerimientos diferenciales de las zonas rurales y urbanas, modernas y deprimidas, y de población indígena.

iii) El aumento del horario e incentivación de la asistencia.

iv) Y la multiplicación de programas de reforzamiento de las aptitudes básicas en adultos, ligados a programas de capacitación. La participación de organizaciones no gubernamentales en esta área es muy pertinente, así como la coordinación gubernamental de estos programas que deben tener una amplia difusión.

b) La segunda línea de acción la constituye el establecimiento de una institucionalidad educativa abierta a los requerimientos de la sociedad, esto es, vinculada eficientemente al mundo del trabajo e integrada entre sí en todos los niveles de la formación de recursos humanos. Inciden en ella las siguientes políticas, principalmente:

^{65/} Se entiende por códigos de la modernidad el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna.

i) La descentralización y la autonomía de las unidades educativas con arreglo a la diferencia de necesidades.

ii) El reforzamiento de las capacidades estatales de regulación educacional, mediante el establecimiento de mecanismos ágiles de planificación.

iii) Y la creación de instancias de coordinación y concentración para dar coherencia a las unidades autónomas.

c) En fin, la tercera línea sería la profesionalización y el protagonismo de los educadores, que puede lograrse con:

i) Procesos eficientes de contratación, formación y capacitación.

ii) Y mayores remuneraciones e incentivos. Al respecto, la estrechez de las finanzas públicas demanda mayor participación de las familias en los costos de la educación, sobre todo en los niveles medio y superior.

Por lo que respecta a la capacitación, su situación tan rezagada merece un particular esfuerzo y cambios profundos, por dirigirse al grueso de la fuerza de trabajo actual y por los efectos inmediatos en la productividad. Se propone ampliar sustancialmente sus actividades por medio de:

a) Lograr una definición nacional —o regional— de los objetivos de la formación para el trabajo, mediante discusiones nacionales y reformas, que incluya la educación tecnológica.

b) Hacer permanente la capacitación, mediante procesos flexibles, en especial en la formación complementaria.

c) El fomento de políticas activas de capacitación por parte de las empresas —incluidas las pequeñas— y proceder a la identificación de sus necesidades reales. Se tiene escasa información de la magnitud de sus actividades actuales en esta área, pero es manifiesta su necesidad de personal calificado para los nuevos retos que se presentan. El desarrollo de cursos de capacitación dentro de las empresas debe ser responsabilidad de éstas y debe apoyarse tanto en técnicos del exterior como en la experiencia —si existe— de los institutos nacionales de formación profesional. La participación de las organizaciones sindicales también es altamente necesaria. Entre los principales lineamientos de acción en esta área destacan: la sensibilización de directivos y mandos medios y sindicatos respecto de las ventajas de la capacitación, la redefinición del papel de los institutos públicos de formación profesional, la introducción de programas de educación a distancia, el fomento de centros privados de capacitación con certificación oficial e incluso el de centros interempresariales para cada rama productiva.

d) Contar con un sistema de acreditación de aprendizajes y destrezas de reconocimiento general que permitan a los trabajadores seguir itinerarios de capacitación capitalizables.

e) En fin, en cuanto a la generación y el apoyo de la capacitación requerida en sectores sociales marginados o vulnerables, se identifican cuatro grupos sociales prioritarios: a) los pequeño

y micro empresarios, b) el sector informal, c) los desempleados y d) los que se incorporan por primera vez al mercado laboral, que podrían beneficiarse de puentes entre la educación formal y el mundo de trabajo, como las pasantías.

Se reconoce que la inversión en capital humano, por su largo período de gestación, podría significar a lo sumo un modesto sacrificio en el crecimiento económico presente, en aras de uno mayor en el futuro, al beneficiarse de ella la competitividad y la equidad. En cambio, la capacitación para el trabajo rinde frutos en breve plazo.

Poner en marcha una estrategia de esta envergadura que comprometa la totalidad del sistema educativo —tanto público como privado—, según estimaciones de la CEPAL, requeriría elevar el gasto total en este sector a 10% del PIB. En este porcentaje se incluyen los libros de texto, el transporte a los centros de enseñanza y en sí el costo de la educación. Con ello, en el año 2000 se podría incrementar 50% el número de egresados de los ciclos primario y secundario, aumentar sustancialmente el sueldo de los docentes, ofrecer atención preescolar al grupo de los niños pobres de 3 a 6 años de edad, becar en secundaria al 25% de los niños más pobres y con buenas calificaciones, eliminar el analfabetismo funcional, ofrecer desayunos o almuerzos a todos los niños pobres en enseñanza básica y financiar la reestructuración institucional.

Por lo que respecta a la capacitación, una meta considerada razonable por la CEPAL es elevar a 1% del PIB el gasto directo en capacitación: la mitad, erogada directamente por las empresas —que podrían así duplicar sus actuales actividades de capacitación financiadas con recursos propios— y la otra mitad, destinada a programas prioritarios del sector público, los cuales permitirían capacitar anualmente al 10% de los trabajadores del sector informal y de pequeñas empresas urbanas y rurales, al 10% de los pequeños empresarios, al 10% del personal del sector público, a un tercio de los cesantes y a la gran mayoría de los que ingresan por primera vez a la fuerza de trabajo sin calificación. Ello permitiría, además, que cada trabajador se beneficiara de actividades de capacitación tres o cuatro veces a lo largo de su vida laboral.

Es evidente que los gobiernos no pueden por sí solos asumir tal esfuerzo financiero y que se requiere ampliar la participación del sector privado —sobre todo en la capacitación—, de la sociedad civil, así como, en determinados países, de la cooperación externa, mediante una expansión sustancial de sus programas y proyectos de inversión social.

Existen asimismo importantes campos de acción complementaria reservados a la cooperación regional, entre los que destacan la acreditación de instituciones y programas de educación superior, la formación de académicos e investigadores, la capacitación técnica, la investigación educacional y el intercambio de estudiantes.

Se considera también que en los años noventa se abre un espacio renovado a la banca internacional de desarrollo, que podría, en colaboración con el sector financiero privado, impulsar mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa.

C. CONDICIONANTES ESTRUCTURALES DE LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

El propósito de este capítulo es ofrecer un intento de evaluación cuantitativa del grado de preparación que en la actualidad presentan los siete países considerados en este estudio desde el punto de vista de los avances y rezagos de sus estructuras socioeconómicas, educacionales y culturales. Así, se escogieron entre los indicadores disponibles los que figuran listados en el cuadro 11, que una vez ponderados y calificados permiten determinar, aproximadamente, el grado de preparación elevado, medio o bajo de la formación de sus recursos humanos para acceder favorablemente a la integración a un bloque comercial.

1. El entorno social general

Aun cuando los siete países mantienen claras singularidades que los diferencian enormemente entre sí, comparten, sin embargo, un buen número de rasgos en su estructura económica y su evolución social.

Se trata de países de producción predominantemente agropecuaria y de industrialización tardía que en los últimos años han desarrollado crecientemente actividades de maquila. Su extensión territorial es reducida, aunque con grandes disparidades en su densidad poblacional, en la que sobresalen con los mayores índices El Salvador y, en menor grado, la República Dominicana, frente a otros, como Nicaragua y Panamá, con grandes zonas prácticamente deshabitadas y de difícil acceso y comunicación. ^{66/} Cuentan los dos primeros con las tasas más elevadas de migrantes, en su mayoría a los Estados Unidos, que en buena medida constituyen mano de obra joven y con una relativa mayor calificación.

En general, esta subregión ha mantenido en decenios pasados tasas de crecimiento demográfico que se figuran entre las mayores del mundo. En países como Nicaragua, éstas persisten, hasta cierto punto por el efecto del retorno de migrantes tras el conflicto bélico. De hecho, aunque alta todavía, la tasa de fecundidad se ha reducido marcadamente en todos ellos. (Véase el cuadro 12.)

^{66/} No existe correlación entre la densidad de población y el avance de los indicadores sociales. La densidad poblacional de El Salvador es la más elevada de la América continental, y es equivalente a países europeos como el Reino Unido y Alemania. En el Caribe, sin embargo, existen países con densidades mucho más elevadas, como Barbados, con más del doble, y con un desarrollo social mucho más alto. La densidad poblacional de Haití es ligeramente inferior a la de El Salvador.

Cuadro 11

INDICADORES DEL GRADO DE PREPARACION ESTRUCTURAL EN RECURSOS HUMANOS

Indicador	Cobertura/ plazo	Justificación	Fuente
A. Variables socioeconómicas			
Desigualdad del ingreso (Índice de Gini)	Ultimo año disponible 1992	La desigualdad del ingreso está fuertemente correlacionada con la desigualdad en educación	Banco Mundial CEPAL
Tasa anual de crecimiento demográfico	Promedio de cinco años 1990-1995	Es un factor determinante de la transmisión intergeneracional de la pobreza (menor capacidad del Estado y la sociedad de proporcionar educación)	CEPAL
Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia y pobreza	Ultimo año disponible	En general, menores recursos físicos implican menores recursos humanos	PNUD CEPAL
Tasa de mortalidad infantil	Promedio de cinco años 1990-1995	Indicador aproximativo del grado de insatisfacción de las necesidades básicas	PNUD CEPAL
PIB por habitante	Ultimo año disponible 1994	Indicador aproximativo de los ingresos del país	Banco Mundial
B. Indicadores del nivel educativo			
Alfabetización (porcentaje de la población)	Ultimo año disponible 1992	Variable que muestra el porcentaje de la población que cubre con los niveles mínimos de educación escolar	UNESCO PNUD
Promedio de años de escolaridad	Ultimo año disponible 1992	Indicador del acceso a la educación	UNESCO PNUD
Alumnos por maestro (primaria y secundaria)	Ultimo año disponible 1992	Indicador de la calidad de la educación	UNESCO
Matrícula de alumnos en educación primaria, secundaria y terciaria (tasa bruta de matrícula)	Ultimo año disponible 1991	Indicador del acceso a la educación	UNESCO PNUD
Alumnos que egresan del nivel primario	Ultimo año disponible 1990	Variable que mide la eficiencia terminal de la educación básica	UNESCO
Coefficiente de eficiencia en educación primaria	Ultimo año disponible 1990	Indicador del aprovechamiento de la educación	UNESCO

Cuadro 11 (Conclusión)

Indicador	Cobertura/ plazo	Justificación	Fuente
C. Indicadores de orden cultural			
Difusión de prensa diaria	Ultimo año disponible	Acceso que tiene la población a los medios de comunicación, factor importante en la formación de recursos humanos	PNUD CEPAL
Radios por 100 habitantes	Ultimo año disponible	Acceso que tiene la población a los medios de comunicación, factor importante en la formación de recursos humanos	PNUD CEPAL
Televisores por 100 habitantes	Ultimo año disponible	Acceso que tiene la población a los medios de comunicación, factor importante en la formación de recursos humanos	PNUD CEPAL

Cuadro 12

ISTMO CENTROAMERICANO Y REPUBLICA DOMINICANA: INDICADORES DEL GRADO DE
PREPARACION ESTRUCTURAL EN RECURSOS HUMANOS

Variables socioeconómicas

	Desigualdad del ingreso (Indice de Gini) <u>a/</u> 1992	Tasa anual de crecimiento demográfico 1990-1995	Porcentajes de hogares bajo la línea de pobreza <u>b/</u>	Tasa de mortalidad infantil <u>c/</u> 1990-1995	PIB por habitante (dólares) 1994
	1	2	3	4	5
Costa Rica	0.3431	2.4	25	13.7	2,900
El Salvador	0.3901	2.2	68	45.6	1,300
Guatemala	0.4361	2.9	68	48.5	1,700
Honduras	0.4351	2.9	73	43.0	1,100
Nicaragua	0.4564	3.7	62	52.2	700
Panamá	0.4229	1.9	36	25.1	3,300
República Dominicana	0.4584	1.9	55	56.3	2,000
Media	0.4203	2.6	55.3	40.6	1,857.1
Desviación estándar	0.04	0.65	18.13	15.48	951.94

/Continúa

Cuadro 12 (Conclusión)

Variables socioeconómicas
Rango

	Desigualdad del ingreso (Índice de Gini) <u>a/</u> 1992	Tasa anual de crecimiento demográfico 1990-1995	Porcentajes de hogares bajo la línea de pobreza <u>b/</u>	Tasa de mortalidad infantil <u>c/</u> 1990-1995	PIB por habitante (dólares) 1994	Rango total
	1	2	3	4	5	
Costa Rica	1	4	1	1	2	1
El Salvador	2	3	5	4	5	3
Guatemala	5	5	5	5	4	5
Honduras	4	5	7	3	6	6
Nicaragua	6	7	4	6	7	7
Panamá	3	1	2	2	1	1
República Dominicana	7	1	3	7	3	4

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*. CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*.

a/ Estimación propia sobre la base de la distribución de ingreso por quintiles. El dato de El Salvador corresponde a 1980, y el de la República Dominicana, a 1989.

b/ Datos y Fuentes: Guatemala (1986), Honduras (1992), Costa Rica (1992) y Panamá, provienen de estimaciones de la CEPAL sobre encuestas nacionales de hogares; para El Salvador (1990) y Nicaragua (1990), estimaciones directas de la CEPAL, y para República Dominicana (1980-1991), datos del PNUD.

c/ Defunciones de niños menores de un año por cada 1,000 nacidos vivos.

Sólo Costa Rica muestra indicadores sociales básicos —como esperanza de vida al nacer y tasas de mortalidad infantil— comparables a los de los países industrializados de Norteamérica, y superiores, por ejemplo, a los de México. Además de una definida vocación social que se ha prolongado ya por decenios —y que se refleja en gastos gubernamentales elevados en los sectores sociales—, la estructura distributiva del ingreso y de la riqueza en Costa Rica es menos desigual que en el resto de los países de la subregión. Esto contribuye fuertemente a que ostente la tasa más baja de incidencia de pobreza, que se ha movido en los últimos años entre 20 y 25%.

Panamá tiene el mayor ingreso por habitante y los gastos sociales más elevados de los países estudiados, tanto en términos absolutos como relativos. Incluso, como se verá, aventaja a los demás en la mayoría de los indicadores educacionales. Sin embargo, la pobreza afecta a alrededor de 50% de la población, debido a su estructura distributiva en la que repercuten las diferencias urbano rurales y sobre todo las disparidades regionales.

Estas desigualdades se intensifican en los demás países que, además, tienen niveles más bajos de producto por habitante, por lo que comparten, como rasgo común, el contar con índices de pobreza mayoritaria. Los grupos con necesidades básicas insatisfechas quedaron al margen del excepcional crecimiento económico de la subregión en los decenios de la posguerra y, más aun, se expandieron de forma sensible en la "década perdida" de los ochenta, por el efecto del debilitamiento del modelo económico basado en la agroexportación y de las políticas de ajuste estructural introducidas para afrontar la crisis y las nuevas condiciones de la economía internacional.

En el "Triángulo del Norte" de Centroamérica —Guatemala, El Salvador y Honduras—, la pobreza abarca a más de dos tercios de la población, y en los dos últimos de ellos la mitad de la población cae en la categoría de indigentes, o pobres extremos, que incluso no satisfacen las necesidades mínimas de nutrición.

Las consecuencias de la desnutrición, de la insalubridad y de la ignorancia —que configuran buena parte de la condición de pobreza— se reflejan sin duda en la deficiente dotación de recursos humanos de estas pequeñas economías. Aun cuando lograron abatirse las tasas de mortalidad en los últimos decenios —sobre todo de mortalidad infantil—, persisten carencias alarmantes en la mayoría de ellas. El número de madres desnutridas y de infantes que nacen con bajo peso llega a ser relevante en regiones deprimidas; incluso en países como Nicaragua se observa en los últimos años un descenso notable de la disponibilidad de calorías y proteínas a nivel nacional.

2. Los principales indicadores de la situación de la educación, la capacitación y el nivel cultural

Pese a los avances de los servicios educativos en los últimos decenios —principalmente, la mayor cobertura—, el coeficiente promedio de educación de la mayoría de los países de la región es bajo y buena parte de la fuerza de trabajo no ha concluido siquiera el nivel primario.

Las deficiencias provienen tanto de la calidad de la educación como de la equidad para acceder a ella. Aquéllas de mayor trascendencia radican por regla general en la educación primaria, y constituyen un serio freno al desarrollo económico, político y social. Existe, además, una

separación entre las necesidades del desarrollo y los sistemas educativos, que se manifiesta desde la debilidad de la formación básica, y continúa con la supervivencia de una educación media de tipo enciclopedista, orientada al ingreso a la universidad y desvinculada del mundo de trabajo —principalmente en áreas rurales—, la escasa participación de las carreras científicas y tecnológicas y la ausencia de estímulos a la formación de un pensamiento racional y crítico. Por su parte, el universalismo —equidad— ha sido sólo aparente, pues los circuitos escolares son segmentados y atienden jerárquicamente a los distintos estratos de ingresos de la sociedad. Otra limitación radica en el grado de integración de la familia —particularmente débil en el Istmo Centroamericano—, ya que la inestabilidad matrimonial de los padres se refleja en el rendimiento escolar de los hijos.

La baja calidad educativa se manifiesta en elevados coeficientes de repetición y deserción, costosísimos para las finanzas públicas, las cuales, a su vez, se caracterizan por la escasez de recursos propios y por su alta dependencia de la cooperación internacional. Además, las escuelas públicas coexisten con las privadas —generalmente de más alto rendimiento—, dando lugar a un sistema educativo dual que tiende a ensancharse y a perpetuar las inequidades, socavando con ello las bases mismas de la democracia.

En todos estos países se ha avanzado en los últimos decenios en la reducción del analfabetismo, en el aumento de la matrícula en todos los niveles educacionales y en el de los promedios de escolaridad. Aun así, estos progresos no han sido suficientes en Guatemala, el país más rezagado, ni en El Salvador ni en Honduras. El retraso educativo de éstos frente a los mejor dotados —Panamá, Costa Rica—, incluyendo los desniveles de género, son sumamente marcados. (Véase el cuadro 13.)

En Guatemala, al obstáculo del bajísimo gasto público que se destina a la educación se agregan las enormes dificultades que supone atender a una población indígena mayoritaria, en extrema pobreza, y con gran número de lenguas y dialectos. ^{67/} En El Salvador, también con severas carencias financieras, ha ocurrido una importante destrucción física de los planteles y la consecuente interrupción de los ciclos lectivos por efecto de la guerra. Nicaragua tampoco presenta un cuadro alentador, pese a los avances de educación masiva que se desplegaron en los inicios del decenio pasado; hacia fines de los años ochenta los estragos del conflicto bélico y del bloqueo económico indujeron serios retrocesos, que ahora se pretende subsanar, por lo menos, haciendo énfasis en los cuatro primeros años de primaria.

En general, como se verá, los esfuerzos en todos los países se han centrado en la educación básica, por sus cuantiosas deficiencias en cantidad y calidad. Aunque se declara universal, su rendimiento parece decepcionante si se observa el enorme índice de repetición —alrededor del 10% en muchos de los países—, que inflan las tasas brutas de matrícula en la educación primaria y que significan una carga adicional para los sistemas educativos.

^{67/} Véase, entre otros, Harry Anthony Patrinos y George Psacharopoulos (1992).

Cuadro 13

ISTMO CENTROAMERICANO Y REPUBLICA DOMINICANA: INDICADORES DEL GRADO DE
PREPARACION ESTRUCTURAL EN RECURSOS HUMANOS

Indicadores del nivel educativo

	Alfabetización (% de la población total) 1992	Promedio de años de escolaridad 1992	Tasa bruta de matrícula <u>a</u> / 1991	Alumnos que egresan del nivel primario <u>b</u> / 1990	Coficiente de eficiencia en educación primaria <u>c</u> / 1990
	1	2	3	4	5
Costa Rica	93.0	5.7	56	79.0	0.78
El Salvador	75.0	4.2	51	24.0	0.43
Guatemala	56.0	4.1	41	36.0	0.59
Honduras	75.0	4.0	50	34.0	0.59
Nicaragua	78.0	4.5	53	41.0	0.54
Panamá	90.0	6.8	62	79.0	0.81
República Dominicana	84.0	4.3	66	14.0	0.24
Media	78.7	4.8	54.14	43.86	0.57
Desviación estándar	12.27	1.05	8.23	25.57	0.20

/Continúa

Cuadro 13 (Conclusión)

Indicadores del nivel educativo
Rango

	Alfabetización (% de la población total) 1992	Promedio de años de escolaridad 1992	Tasa bruta de matrícula <u>a/</u> 1991	Alumnos que egresan del nivel primario <u>b/</u> 1990	Coefficiente de eficiencia en educación primaria <u>c/</u> 1990	Rango total
	1	2	3	4	5	6
Costa Rica	1	2	3	1	2	2
El Salvador	5	5	5	6	6	6
Guatemala	7	6	7	4	3	6
Honduras	5	7	6	5	3	5
Nicaragua	4	3	4	3	5	3
Panamá	2	1	1	1	1	1
República Dominicana	3	4	2	7	7	4

Fuente: CEPAL, UNESCO y PNUD.

a/ Número total de alumnos de primero, segundo y tercer nivel de enseñanza, expresado como porcentaje de la población entre 6 y 23 años.

b/ Como porcentaje del total que ingresa a la primaria.

c/ Es la relación entre el número teórico de años/alumno que habrían necesitado los graduados para completar este nivel de enseñanza (si no hubiera habido repetidores ni abandono escolar) y el número real de años/alumno de la cohorte.

Las deserciones son igualmente preocupantes. A principios de este decenio en Costa Rica y Panamá no finalizaba la educación básica la quinta parte de los ingresantes, en El Salvador las tres cuartas partes la abandonaban. La necesidad de colaborar en el sustento familiar es una causa común de este fenómeno. La situación en los demás países de Istmo Centroamericano y en la República Dominicana no difiere mayormente.

La matrícula en la educación secundaria es mucho más reducida, en parte por no ser considerada obligatoria en varios de los países. Panamá presenta la más elevada, incluso por encima de México. La transición de la educación básica a la media significa en sí un filtro considerable en la mayoría de los países, aunque también lo es el alto índice de repeticiones (que se infiere de las fuertes diferencias entre las tasas brutas y las netas de matrícula en el ciclo secundario). De los países para los que se dispone de información, Costa Rica, Honduras y Panamá ostentan una proporción más significativa de escuelas técnicas.

Es evidente que la matrícula en la educación superior es particularmente baja en países como Nicaragua, Honduras y El Salvador. Como resultado del largo proceso educativo, la proporción de los graduados de los países aquí estudiados asciende, en el mejor de los casos, al 2.7% del grupo etario correspondiente (Costa Rica), que no llega a significar la décima parte del de los Estados Unidos o Canadá (33.3% ó 29.6%, respectivamente), cifras que de alguna manera podrían resumir la eficiencia terminal del sistema educativo. En Costa Rica, el 40% de los que ingresan a una universidad salen sin haber obtenido diploma alguno, con el consiguiente derroche de recursos financieros y de tiempo. ^{68/} En general, se advierte en los países desarrollados una mayor proporción de graduados en ciencias que en estos últimos, pero, en números absolutos e incluso en relación con la población de cada país es abrumadora la superioridad de los Estados Unidos (174 científicos y técnicos por cada mil habitantes) y de Canadá (55), frente a sólo 8 en Panamá y menos de 2 en los países del mencionado triángulo de Centroamérica.

En cuanto a la capacitación, se observan incluso mayores deficiencias que afectan no sólo su cantidad y frecuencia sino su calidad y el grado de actualización que demandan las nuevas tecnologías y el desarrollo científico y tecnológico. Un primer aspecto que destaca es la endeble base educativa de la población. Salvo en Costa Rica, las deficiencias de la educación media limita la sustentación de nuevas formas de capacitación. ^{69/}

Con excepción del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de Costa Rica, los institutos nacionales de formación profesional se crearon tardíamente en todos estos países, y comparten rasgos comunes con otros de la región latinoamericana y caribeña: su financiamiento basado en un porcentaje de la nómina de la mayoría de las empresas, y con representatividad tripartita (estatal, empresarial y gremial). La mayoría desempeñó importantes funciones sociales en años pasados, de industrialización incipiente hacia adentro y de ensanchamiento de clases medias. Sin embargo, en la actualidad, ante los cambios trascendentes en la tecnología y en los mercados laborales presentan rigideces y excesiva burocratización y, sobre todo, están alejados de las necesidades de las empresas

^{68/} Véase BID (1994).

^{69/} Véase CEPAL (1994e).

que los financian. Por lo demás, también se considera que la mayoría de estas mismas empresas tampoco están en posición de definir sus necesidades concretas de capacitación. 70/

Aun cuando varios de ellos han intensificado sus esfuerzos de actualización, su importancia se halla en declive, sobre todo en los campos de tecnología avanzada, en la medida en que son nuevos centros privados de capacitación —o las mismas empresas— los que tienden a sustituir sus actividades. En este contexto, se afirma que muchas empresas verían incentivadas las labores de capacitación de su personal si su costo fuera deducible de impuestos sobre la renta, y dejaran simultáneamente de contribuir de forma compulsiva a dichos institutos que, por tener garantizados buenos ingresos, no se esfuerzan en darles el mejor uso.

Rezagos todavía mayores se observan en otros indicadores de orden cultural, tanto los relacionados con el lenguaje escrito —la difusión de la prensa— como en la disponibilidad de receptores de radio y televisión. En ambos casos, las diferencias entre los países industrializados de América del Norte y los aquí considerados llegan a ser de 10 a 1. Asimismo, como se observa en el cuadro 14, existen diferencias importantes entre estos últimos siete países que en general concuerdan con los desniveles socioeconómicos y educativos, con excepción de El Salvador, que en este campo resulta estar proporcionalmente bien dotado, al grado de compartir el liderazgo con Costa Rica. Sobresale la reiterada desventaja relativa de Guatemala, en parte por las complejidades que implica adecuar la política educativa y la difusión cultural a la multiplicidad lingüística.

3. Hacia un ordenamiento relativo de los indicadores del grado de preparación estructural de los recursos humanos

En suma, el resultado de los indicadores anteriores permite plantear un ordenamiento relativo, que figura en el cuadro 15, en donde destaca que obviamente son Panamá y Costa Rica los países que más avances han consolidado en la inversión de su capital humano.

En un nivel intermedio se ubican El Salvador y la República Dominicana. En apariencia, las ventajas del primero en sus indicadores de orden cultural, y el hecho de contar con una estructura distributiva menos desigual que en otros países, compensaron los grandes rezagos derivados del conflicto bélico. 71/

70/ *Ibidem.*

71/ En el cuadro 2 se presentan los coeficientes de Gini a nivel nacional de los países considerados. En el caso de El Salvador, esta información sólo se dispone hasta 1980. Sin embargo, a nivel urbano se cuenta con datos a 1990, lo cual confirma las tendencias: el coeficiente de Gini de este país era de 0.3719, frente a 0.3512 en Costa Rica, 0.4789 en Guatemala, 0.4869 en Honduras y 0.4602 en Panamá, según resultados de la CEPAL sobre las encuestas de hogares levantadas en esos países

Cuadro 14

ISTMO CENTROAMERICANO Y REPUBLICA DOMINICANA: INDICADORES DEL GRADO DE
PREPARACION ESTRUCTURAL EN RECURSOS HUMANOS

Indicadores de orden cultural

	Diarios (ejemplares por 100 habitantes) 1992	Radios por 100 habitantes 1990	Televisores por 100 habitantes 1992
	1	2	3
	Costa Rica	10.0	26.0	14.0
El Salvador	9.0	41.0	9.0
Guatemala	2.0	7.0	5.0
Honduras	3.0	39.0	7.0
Nicaragua	2.0	26.0	7.0
Panamá	9.0	22.0	17.0
República Dominicana	4.0	17.0	9.0
Media	5.57	25.43	9.71
Desviación estándar	3.60	11.90	4.27

Indicadores de orden cultural
Rango

	Diarios (ejemplares por 100 habitantes) 1992	Radios por 100 habitantes 1990	Televisores por 100 habitantes 1992	Rango total
	1	2	3	
	Costa Rica	1	3		2	1
El Salvador	2	1	3	1
Guatemala	6	7	7	7
Honduras	5	2	5	4
Nicaragua	6	3	5	6
Panamá	2	5	1	3
República Dominicana	4	6	3	5

Fuente: PNUD, Informe sobre el desarrollo humano.

En fin, los países más atrasados resultaron Honduras, Nicaragua y Guatemala, donde los elevados gastos militares distrajeran recursos que podrían haberse reflejado en mejoras sociales, entre ellas, una mayor inversión en capital humano. Los efectos de la guerra en Nicaragua anularon muchos de los cambios sociales y educativos que se intentaron implementar en la década pasada, y en Guatemala también la violencia interna se sumó a los factores reseñados de falta de ingresos —y de gastos públicos—, y de complejidades étnicas y culturales.

Cuadro 15

**INDICADORES DEL GRADO DE PREPARACION
ESTRUCTURAL DE RECURSOS HUMANOS**

(Ordenamiento relativo)

Rango de grado de preparación	Países
Alto	Panamá Costa Rica
Regular	El Salvador República Dominicana
Bajo	Honduras Nicaragua Guatemala

**D. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS EN LA FORMACION
DE RECURSOS HUMANOS**

Aun cuando la situación particular de Panamá y las ventajas consolidadas así como los cambios cualitativos que se están operando en Costa Rica crean una brecha evidente entre estos dos países y el resto de los aquí considerados, se advierten también, como era de esperarse, enormes rezagos frente a la situación de las economías industrializadas del hemisferio —los Estados Unidos y Canadá—, a cuya competencia quedarían abiertamente expuestos en caso de adherirse a un bloque continental de comercio.

Con objeto de evaluar el grado de preparación de las políticas vigentes en materia de formación de recursos humanos se considera, tal como figura en el cuadro 16, que el esfuerzo financiero de un determinado país en educación (sólo se dispone del gasto gubernamental) y en el resto de los sectores sociales indica la prioridad que se concede en cada caso a este objetivo. De una importancia casi equivalente es la calidad de las políticas y reformas educativas que se están introduciendo.

Cuadro 16

INDICADORES DEL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS EN RECURSOS HUMANOS

Indicador	Cobertura/ plazo	Justificación	Fuente
A. Indicadores de apoyo a la formación de recursos humanos			
Gasto público en educación como porcentaje del PIB	Ultimo año disponible 1992	Mide el esfuerzo del gobierno y la sociedad en favor de la educación	UNESCO
Gasto social público excluyendo educación como porcentaje del PIB	Ultimo año disponible 1992	Mide el esfuerzo del gobierno y la sociedad para apoyar la formación de recursos humanos	UNESCO FMI
Calidad de la política educativa		Evaluación de la calidad de la política educativa	Información de los países

En general, se observan deficiencias del sistema educativo formal, que en la mayoría de los casos ha recibido la crítica no sólo de perpetuar y agudizar las inequidades —sobre todo urbano rurales— sino también, en lo relativo a sus contenidos, de mantenerse alejados de las exigencias tecnológicas y productivas de la época y del futuro previsible: la falta de contenido tecnológico y científico y, consecuentemente, su desarticulación con la estructura productiva ha sido objeto de frecuentes debates.

Buena parte de los rezagos obedecen a la situación de pobreza de los países y a la precariedad de sus finanzas públicas, con sus consecuencias en la vida económica, social y política. Con todo, tal como se verá a continuación, existen casos como el panameño que más que recursos financieros demandan profundos cambios cualitativos para lograr mayores niveles de eficiencia, de equidad y de modernidad.

Aun así, en función de los propósitos de este capítulo, es relevante destacar que si bien en el discurso de los formuladores de política de estos países aparece a menudo la preocupación por los desafíos de la época y las exigencias de la globalización, son escasos los ejemplos —Costa Rica, Panamá y la República Dominicana— en los que se están implementando acciones de genuina trascendencia. Inclusive, en la mayoría de ellos no se han precisado las actividades prioritarias de inserción internacional para fomentar el tipo de educación diferenciada y especializada que se necesitaría. No obstante, como se observará a continuación, absolutamente en todos estos países se están produciendo cambios cualitativos importantes en el campo educativo —no siempre relacionados con la transformación productiva—, en el desarrollo de la formación técnica así como también en el de la capacitación, esta vez sí con mayor vinculación con los requerimientos de las empresas.

Con el propósito de aproximarse a un tipo de evaluación del "grado de preparación" de los países considerados, se confrontan sus principales acciones en el campo de la educación y la

capacitación para el trabajo frente a seis de los siete ámbitos de política propuestos por la CEPAL (el último, de cooperación regional e internacional, no asume tanta relevancia en este ejercicio). 72/

En el cuadro 17 puede observarse un ordenamiento de los siete países con arreglo a dichas políticas. Las dos primeras —el acceso universal a los códigos de la modernidad y la eliminación del aislamiento educativo— resultan las políticas más pertinentes para estos países, por ser en ellas donde se están centrando las reformas educativas respectivas, aunque no con éxito en todos los casos. Es por ello que reciben mayor ponderación dentro del total que aparece en el cuadro, a la vez que merecen los comentarios de orden cualitativo que se presentan a continuación.

El ordenamiento que figura al final del cuadro se estableció a partir de tres calificaciones de cada política: buena, media y mala, aunque en términos relativos. 73/ Costa Rica aplica las políticas que apuntan hacia una mayor calidad educativa, además de haber obtenido mayores adelantos en el área de la capacitación y de la investigación tecnológica aplicada. Le sigue Panamá, que muestra rezagos sobre todo en las reformas atinentes a la capacitación. La República Dominicana se coloca en tercer lugar gracias a las reformas recientemente introducidas y al compromiso financiero asumido no sólo por el gobierno sino también por el sector privado, mediante el desarrollo de sistemas de crédito y becas para los estudiantes. En El Salvador, que sigue en la lista, el sector privado despliega un importante papel en la reforma educativa en proceso y en abatir el aislamiento de las instituciones educativas frente al mundo del trabajo. En Nicaragua, quinto lugar, los contenidos educativos de la educación básica no responden suficientemente a las exigencias del mundo moderno; mientras que en Guatemala, con el sexto lugar, entre las dificultades mayores de acceso universal a la enseñanza a su población se cuentan las barreras geográficas y socioculturales. Honduras, por último, se perjudica del aislamiento educativo, además de otras deficiencias de política en parte resultantes de la penuria presupuestaria.

A continuación se abunda sobre los factores en que se sustentó este ordenamiento.

1. El acceso universal a los códigos de la modernidad

La capacitación de la población en el manejo de los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente, 74/ exige aplicar políticas simultáneamente en dos ámbitos: universalizar la educación básica e introducir cambios para que la escuela se oriente efectivamente

72/ CEPAL-UNESCO (1992b).

73/ En efecto, la nota "buena" no significa que sea la idónea, sino sencillamente la mejor en el contexto de los siete países estudiados, lo cual no significa que no haya lugar para introducir mejoras adicionales a las políticas educativas y de capacitación respectivas.

74/ Serían éstas las capacidades para el manejo de operaciones aritméticas básicas, lectura y comprensión de textos escritos, comunicación escrita, observación y análisis crítico del entorno, recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos de grupo.

Cuadro 17

ISTMO CENTROAMERICANO Y REPUBLICA DOMINICANA: GRADO DE PREPARACION DE LAS
POLITICAS DE RECURSOS HUMANOS

	Acceso universal	Aislamiento educativo	Creatividad e innovación	Gestión institucional	Profesionalismo de educadores	Compromiso financiero	Promedio ^{a/}	Rango
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	1
El Salvador	2	1	2	2	1	2	1.7	4
Guatemala	2	2	3	2	2	3	2.2	6
Honduras	2	3	3	3	2	3	2.5	7
Nicaragua	2	3	3	1	1	1	2	5
Panamá	1	2	2	2	1	1	1.4	2
República Dominicana	1	2	2	2	2	1	1.5	3

Nota: 1 = buena; 2 = media, y 3 = mala.

a/ A cada una de las políticas se le asignó diferente ponderación: Acceso universal 40%; Aislamiento educativo 20%; Creatividad e innovación 10%; Gestión institucional 10%; Profesionalismo de educadores 10%, y Compromiso financiero 10%.

al aprendizaje de las destrezas para desenvolverse en la sociedad. Esto incluye el asegurarse que la población adulta maneje un mínimo de aptitudes básicas.

Por el grado de desarrollo educativo de los países considerados, este campo básico ocupa las prioridades de la política educativa, tal como se expone a continuación.

a) Costa Rica

En Costa Rica se han desplegado esfuerzos importantes para mejorar la cobertura y calidad del sistema educativo; sin embargo, una de las principales preocupaciones actuales de las autoridades educacionales radica en las marcadas diferencias de oportunidades que se ofrecen a la juventud urbana y a la rural. 75/

Con miras a elevar la calidad, se introdujo en el pasado el Programa de Informática Educativa. No obstante, en este terreno, como en otros, las desigualdades entre los distintos grupos de la población, que se ahondaron en el decenio pasado, y que incluyen las diferencias regionales y de género, llevaron a la actual administración a identificar su reducción como objetivo prioritario en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Ahora bien, las dificultades financieras en este país podrían obstaculizar su cumplimiento.

Así, las grandes líneas de la política educativa abarcan la universalización de la educación preescolar y la elevación de la calidad de la educación primaria, con una buena articulación entre ambas. Se persigue mejorar la educación básica con la enseñanza de una segunda lengua —el inglés, preferentemente—, la recuperación y el fortalecimiento del Programa de Informática Educativa, el aumento del tiempo lectivo y el uso de los apoyos didácticos que ofrece la tecnología contemporánea. En todo ello se tiene presente la situación de las comunidades pobres.

Asimismo, se pretende aumentar la cobertura de la educación secundaria y de la diversificada, y mejorar sus contenidos con destrezas útiles para el trabajo cotidiano. Se ampliará el concepto de Colegios Científicos (científicos, deportivos, tecnológicos, artísticos) para crear una nueva élite pluriclasista que incluya ahora a sectores pobres y medios, y no sólo a los altos, como venía ocurriendo.

b) El Salvador

A raíz de la firma de la paz a principios de 1993, surgió de la Secretaría de Reconstrucción Nacional la iniciativa de emprender una reforma integral de la educación. El primer paso consistió en la elaboración de un diagnóstico del sector, bajo la coordinación del Instituto Internacional de Harvard, con la amplia participación de la Universidad Centro Americana (UCA) y de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE).

75/ BID (1994).

Entre sus resultados, este estudio identificó el deterioro grave y generalizado del sistema educativo, que abarca desde la infraestructura física y la falta de equipo y material didáctico, hasta serias anomalías en los recursos humanos comprometidos en la operación del sector: docentes y administrativos.

En particular, se destacó la necesidad de universalizar la enseñanza, además de dotarla de mayor calidad, lo cual implica una reforma educativa con consecuencias en los puntos que se examinarán posteriormente.

c) Guatemala

En épocas recientes la estrategia de desarrollo económico y social del gobierno guatemalteco ha tenido cinco vertientes: la consolidación de la democracia, el combate a la pobreza, la transformación productiva —vinculada a la integración a la economía mundial—, la conservación del medio ambiente y la modernización institucional. 76/

Más que en términos de la transformación productiva que se espera del país, el componente educativo se considera como elemento de peso en el combate a la pobreza. Las características de Guatemala en términos de rezagos sociales —y educativos, en particular— y de diversidad cultural imponen esta prioridad.

La estrategia en educación aspira a aumentar la eficiencia y equidad en el sector, mediante la elaboración de programas que tengan mayor impacto en cuanto al acceso de oportunidades y a la productividad de los trabajadores. En consecuencia, la acción estatal pretende concentrarse en:

- i) Aumentar la cobertura del sistema escolar, con énfasis en los niveles de preprimaria y primaria, especialmente en las áreas rurales, de población indígena, y en la educación de las mujeres.
- ii) Mejorar la calidad de la educación, introduciendo cambios significativos que permitan vincular el contenido programático a las necesidades y características de la población meta.
- iii) Fortalecer el proceso de alfabetización, utilizando los mecanismos técnicos y pedagógicos más avanzados a fin de reducir significativamente los índices de analfabetismo entre adultos.
- iv) Hacer eficiente la enseñanza para el trabajo, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral y las condiciones económicas, sociales y culturales del país.

Se espera alcanzar los objetivos anteriores agilizando las reformas estructurales en el sector, especialmente en las siguientes áreas: innovaciones técnico-conceptuales que abarcan la ampliación de los programas de educación bilingüe y el fortalecimiento de la educación ambiental y en derechos

76/ Véase Presidencia de la República de Guatemala (1993).

humanos; la aplicación eficiente de la adecuación curricular; programas de capacitación, actualización y reciclaje para maestros; y el reordenamiento de los incentivos laborales para ellos.

d) Honduras

En Honduras existen inquietudes por elevar la calidad de sus sistemas de educación y de formación de recursos humanos, por las enormes fallas y rezagos que afectan a la educación básica, a la media y a la superior, que absorben muchos recursos y arrojan muy bajos niveles de eficiencia. También se plantea la necesidad de cambios en la enseñanza técnica y vocacional, que ha sufrido un gran abandono.

La actual administración de Honduras —el llamado "Gobierno de la Revolución Moral"— se ha propuesto una serie de políticas que evocan un retorno a los valores éticos subyacentes en la historia de ese país. Una de ellas es una reforma educativa —mediante la llamada "Escuela Morazánica"— que parte de la base de que la educación es un fundamento esencial de la justicia social y de la participación democrática. Así, en el marco de una amplia política de convergencia social, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha convocado a todas las instituciones de educación superior, especialmente a la Universidad Autónoma de Honduras y al Magisterio, a unirse con sus aportes a este esfuerzo nacional.

Si bien en la administración pasada se impulsó la educación básica —llegándose a una tasa de matrícula bruta del 100%—, en la actualidad se promueven cambios en la calidad de la educación y en la gestión educativa, planteándose, como en otros países, reformas en el interior de la SEP, mejoras efectivas a los docentes, descentralización administrativa y mayor participación de la sociedad civil.

El nuevo modelo educativo ha sido diseñado a partir de las condiciones sociales específicas, con sus carencias y potencialidades, en un contexto regional con tendencias integracionistas y una situación internacional cambiante, donde la globalización tiende a borrar las fronteras nacionales. En rigor, se considera que el país necesita una educación que exalte los valores nacionales, fortalezca la identidad nacional y que, a la vez, contribuya al desarrollo socioeconómico. Se sostiene que los fundamentos de la "Escuela Morazánica" se sustentan en las tradiciones de la escuela hondureña, en el pensamiento e ideales educativos de los fundadores de la nacionalidad y en los sistemas pedagógicos más avanzados en la actualidad. 77/

A nivel enunciativo se esgrimen, entre las más importantes, las siguientes políticas: incrementar la cobertura dando prioridad al nivel preescolar, al básico y a la educación para adultos en zonas rurales y urbanas marginales; abatir los niveles de repetición y deserción; desarrollar una educación relacionada con el trabajo productivo; ampliar las posibilidades de incorporación de los alfabetizados a la vida productiva y de acceso a los valores culturales; estimular la investigación científica y la innovación tecnológica; optimizar el uso de los recursos financieros, materiales y

77/ Véase Secretaría de Educación Pública de Honduras (1994).

humanos para un funcionamiento eficiente del sistema, e intensificar los programas de cooperación horizontal con prioridad en el área centroamericana, fortaleciendo así los esfuerzos integracionistas.

e) **Nicaragua**

La situación particular de este país en el campo de la educación refleja las adversidades heredadas de un decenio de guerra, con la caída consecuente del gasto público y la inversión, la destrucción física de los planteles y la interrupción de los ciclos escolares.

La reconstrucción emprendida por la actual administración no ha estado exenta de obstáculos, por la precariedad de recursos. Si bien en Nicaragua se dedica un porcentaje elevado del PIB a la educación, su PIB por habitante es tan bajo que el monto total resulta insuficiente.

En materia educativa se redoblaron los esfuerzos en la reconstrucción de planteles y de habilitación de mobiliario y equipo (un tercio de los alumnos no tenía pupitres), para lo que contribuyeron parcialmente con el Ministerio de Educación (MED) el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y otros programas de la cooperación internacional.

También se está llevando a cabo la revisión de los currículos académicos, que incluiría un importante contenido de doctrina cristiana. 78/ Esta revisión curricular se practica basándose en la idea de que sólo el 3% del estudiantado llega a acceder a la educación superior, por lo que debe darse prelación a los cuatro primeros años de enseñanza básica —universal, dentro del compromiso mundial de Educación para Todos, adoptado en Jomtién— e incluso se han concentrado los mejores maestros en el primer año de enseñanza y se ha concedido la promoción automática al segundo, para abatir la repetición y la deserción. Estas acciones se han apoyado en ayuda alimentaria a los niños necesitados. También se ha puesto énfasis en la educación preescolar y en la alfabetización de adultos. 79/

78/ Para mayor información sobre el conflicto ideológico en la educación nicaragüense, véase, Arnove (1994).

79/ La tasa de repetición en el primer año de primaria es del 30%; la de deserción a lo largo de la educación básica, de 13%; los que llegan a finalizar sus estudios básicos, el 17% de los que ingresaron, y el período promedio para finalizar los 6 años de educación básica, de 11 años. Véase, Banco Mundial (1995a). En esta publicación también se señala que la descentralización de la enseñanza, la distribución de material educativo en las escuelas primarias, la expansión de la educación preescolar y la rehabilitación de la infraestructura constituyen los componentes principales del proyecto de educación básica del Banco Mundial.

f) Panamá

Tal como se ha reiterado, Panamá exhibe los indicadores más aventajados en el campo de la educación y la formación de recursos humanos. En buena medida ello se debe al hecho de ser el país del área que más recursos públicos destina a la educación, tanto en términos relativos como absolutos. Así, se considera que la solución de muchos de sus rezagos educativos dependen más de la introducción de cambios cualitativos que de la inyección de mayores recursos públicos, no así de los provenientes de fuentes privadas, incluidas las familias.

En cuanto a la educación básica, su problema es más de calidad que de cobertura, ya que es prácticamente universal en los ciclos de educación primaria. Sin embargo, se ha presentado una deficiente cobertura en la educación preescolar, de niños de 3 y 4 años (6%), y en el nivel de preprimaria, en niños de 5 años (45%). Se ha recomendado su reforzamiento, sobre todo entre grupos de bajo ingreso, por la incidencia que los estímulos tempranos tienen en el éxito del desempeño de la educación básica. 80/

Igualmente, la cobertura en educación secundaria es insuficiente, principalmente por la falta de escuelas en áreas rurales, marginadas e incomunicadas. Así, la tasa de matrícula varía entre el 16% en éstas y el 70% en las provincias de mayores ingresos. La migración de estudiantes a centros urbanos es una opción que no se presenta a todos, lo cual demanda acciones adicionales.

Una reforma educativa, pospuesta por años, se aprobó finalmente a mediados de 1995, la cual establece que sean obligatorios y gratuitos los once primeros años de enseñanza básica (dos de preescolar, seis de primaria —que se amplía un año— y los tres años de secundaria). 81/ Esta reforma contempla también la descentralización, regionalización y alguna modernización de contenidos, aunque no lo suficiente según sus críticos.

g) República Dominicana

La educación básica muestra deficiencias fundamentales en materia de cobertura, calidad y contenidos. El fuerte deterioro del sector educativo en el decenio pasado dio lugar al imperativo de formular un Plan Decenal de Educación, que entró en vigor en 1993. Se contempla que en el año 2003 todos los niños entre 5 y 15 años asistan a la escuela preescolar y primaria —los pobres con ayuda alimentaria— y la eliminación total del analfabetismo de los menores de 30 años.

Estas medidas de democratización se acompañarán de cambios curriculares y de modernización de contenidos, de ampliación del calendario y del horario escolar.

80/ Banco Mundial (1995b).

81/ Véase el Informe de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte sobre el Proyecto de Ley N° 9, por el cual se modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, Panamá, 6 de junio de 1995.

Los cursos de capacitación siguen siendo gratuitos —el INFOTEP se financia con el 1% de la nómina y 0.5% de las bonificaciones del trabajo—, además de donativos entre los que también son relevantes los de la cooperación externa.

Mediante los sistemas duales —enseñanza en el centro y en la empresa— y el manejo de un banco de demandantes y oferentes de mano de obra se garantiza la colocación de los egresados de la distintas áreas de aprendizaje. El turismo, las actividades de maquila, la automovilística, la electricidad y, todavía en mayor proporción, la computación son las áreas de mayor desarrollo. No por ello el INFOTEP descuida elementos centrales de formación humana en el contenido de sus programas.

Gracias, además, a la relación entre el INFOTEP y las empresas, también existe un importante programa de capacitación, dentro del sistema dual, entre ambos en actividades seleccionadas.

2. La superación del aislamiento del sistema educativo

La generación de una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad es un componente del proceso de reforma del Estado, que entraña la autonomía de las unidades educativas, junto con la aplicación de mecanismos de regulación pública y la creación de instancias de coordinación y concertación.

Si bien a nivel propositivo, en general existe en los siete países considerados, con mayor o menor intensidad, la conciencia de la necesidad de descentralizar las decisiones en materia educativa. Esto forma parte de las reformas institucionales planteadas del órgano rector, que es el Ministerio de Educación. Así, la participación de gobiernos locales, de las comunidades y en concreto de los padres de familia en las orientaciones educativas —y en su financiamiento compartido— forman parte crucial de las políticas vigentes. También figura la mayor vinculación del sistema educativo con el productivo que se hace particularmente patente en los contenidos de la educación técnica y superior, y en la vinculación de empresas, centros de enseñanza e investigación superior con los institutos de capacitación, tanto los públicos existentes como los privados, que tienden a crecer en mayor proporción. Sin embargo, no parece estarse dando pasos equivalentes en los cambios de los contenidos que requerirían los programas de educación básica y media de la población rural, que es la más marginada y la que mayor atención especializada necesita.

a) Costa Rica

En este país las autoridades tienen plena conciencia del papel de la educación en la generación de "recursos humanos necesarios para elevar la competitividad y productividad nacionales e integrar exitosamente al país a la economía mundial". ^{82/}

^{82/} Véase Ministerio de Planificación Social y Política Económica de Costa Rica (1994), pág. 82.

Por ello, se promoverá un sistema de educación técnica en coordinación con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y los colegios técnicos con énfasis en la población femenina, por considerarse que su formación técnica es el eslabón más débil del sistema educativo costarricense.

En el campo de la educación superior se contempla promover el papel transformador de las universidades para afrontar los retos que impone el proceso de apertura externa y la globalización, pues se advierte un rezago en los contenidos que en muchas de ellas se imparten y una desvinculación con los mercados laborales, que conduce a la saturación de ciertas carreras y a la falta de personal técnico y para profesional.

Por lo que se refiere al desarrollo de los recursos humanos y científico tecnológicos, en el mencionado Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 se pone un énfasis particular en la importancia de los recursos humanos como base de la productividad y por ello se plantea su capacitación continua y flexible. En este contexto, se conformó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Calidad/Productividad e Innovación, en lugar del enfoque anterior que sólo atendía aspectos de ciencia y tecnología. En él confluyen varios ministerios, instituciones públicas, del sector académico y cámaras, asociaciones y fundaciones del sector privado.

"La alianza entre el Estado, el sector privado y los trabajadores constituye un requisito para avanzar decididamente en este campo. Este proceso implicará: reasignar los recursos del Estado para que las instituciones públicas de capacitación respondan mejor a las necesidades y prioridades de la transformación productiva; estimular a las empresas, para que éstas incorporen dentro de sus sistemas de incentivos, programas de capacitación para sus empleados; y crear las condiciones para que trabajadores y organizaciones laborales, por iniciativa propia, tomen cursos de capacitación que les permitan ubicarse mejor en el mercado laboral". 83/

Para vincular más estrechamente el desarrollo de la ciencia y la tecnología se encuentra en proceso de fusión el Ministerio de Ciencia y Tecnología, creado en 1990, con el de Economía, Industrias y Comercio. En el primer año de funcionamiento del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología, Calidad/Productividad e Innovación —formulado en el primero— destacó la creación de Centros de Apoyo a la Competitividad Global en Empresas y Clusters, y el Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad Local para el Desarrollo de Tecnologías Limpias en Costa Rica. Se llevaron a cabo, además, acciones en el campo del desarrollo biotecnológico, en el de tecnologías de la información y en el de las tecnologías y ciencias ambientales, en el campo de la normalización y de la innovación, y se creó el Centro Regional para la Productividad. 84/

En el mismo Plan Nacional de Desarrollo se plantea la generación de "verdaderos polos de desarrollo tecnológico", mediante el aprovechamiento de sinergias entre empresas locales y extranjeras y los centros de investigación y desarrollo universitarios; asimismo, se fomenta la mayor coordinación entre instituciones públicas y privadas de desarrollo, y el fortalecimiento y expansión de servicios de información tecnológica y de mercados, a nivel local, regional e internacional.

83/ *Ibidem.*

84/ Véase Ministerio de Ciencia y Tecnología de Costa Rica (1995).

Una de las entidades públicas que integran dicho Sistema Nacional es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), uno de los más reconocidos de América Latina y el Caribe. Como los demás institutos de la región, opera sobre una base tripartita —Estado, sector privado y trabajadores organizados— y se financia con un porcentaje —2% en Costa Rica— de la nómina de las empresas. Sus tradicionales funciones de impartición de cursos, de habilitación y capacitación, han redundado en la formación para el trabajo de un gran número de obreros y trabajadores independientes, cumpliendo así con una importante labor no sólo económica sino también social, que se manifiesta, por ejemplo, con los "talleres populares" en barrios marginados, que están cobrando mayor vigencia por el aumento del desempleo y la informalidad en la actualidad. Por lo demás, destaca a nivel latinoamericano con una de las más altas tasas de matrícula total sobre la población económicamente activa, de alrededor del 6%. ^{85/}

En el entorno económico distinto que impone la globalización, tienden a cobrar mayor importancia las labores directas de asesoría a las empresas dentro de los múltiples programas de capacitación sobre una base dual (en el centro de adiestramiento y en la empresa), de inspiración alemana. Los nuevos temas son la metronomía, la reingeniería, la calidad total y la normalización, entre otros. Además de impartirse a grandes empresas, el INA atiende las necesidades puntuales de las cooperativas, de empresas agrícolas, pequeñas y medianas empresas, así como las microempresas cuya formación apoya junto con el Programa Nacional para la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE).

Debe destacarse la reciente integración, también al mismo Sistema, del Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica (CEFOF), en la ciudad de Alajuela. Los expertos japoneses en él destacados de una manera casi permanente y los propios instructores costarricenses han centrado sus actividades en las de capacitación no formal en el campo de la productividad y calidad informática y en las áreas de alimentos, textil e industrias en general. De ser un centro de entrenamiento —formador de formadores—, el CEFOF tiende a convertirse en un centro regional de productividad para satisfacer las enormes necesidades de la región en materia de productividad, calidad y tecnología de información.

Por su parte, el Centro de Gestión Tecnológica (CEGESTI) es una fundación de derecho privado establecida en 1990 por la iniciativa de las Naciones Unidas y el Ministerio de Ciencia y Tecnología para apoyar la modernización industrial, con atención especial a las tecnologías limpias.

Otra de las instituciones públicas que forma parte del Sistema Nacional mencionado es el Consejo Nacional para las Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), que después de 23 años de existencia, por razones de eficiencia administrativa, está en proceso de convertirse en una fundación privada que desempeñará sus labores con arreglo a los aportes y donativos que reciba tanto de las empresas nacionales como de la cooperación internacional.

Una de las entidades privadas, por su parte, que también desarrolla actividades en el mismo sentido del apoyo a pequeñas y medianas empresas, incluida la capacitación, es la Cámara de

^{85/} Véase CEPAL (1994e).

Industrias de Costa Rica, mediante su Unidad de Asistencia Técnica a la Industria (UATI), que cuenta con el apoyo canadiense.

La generación de polos de desarrollo tecnológico que contempla el Plan Nacional de Desarrollo de la actual administración se impulsará mediante el apoyo a los parques tecnológicos que aprovechen las sinergias entre empresas locales y extranjeras, así como de los centros de investigación y desarrollo universitarios, y el fortalecimiento de la expansión de servicios de información tecnológica. Asimismo, el Estado pondrá a la disposición del empresario programas de gestión tecnológica.

b) El Salvador

Se contempla, dentro de la reforma educativa, la descentralización del Ministerio de Educación (MINEDUC) en el sentido de ampliar la participación de las comunidades, municipalidades y organizaciones de padres de familia, en la toma de decisiones sobre la enseñanza y el aprendizaje.

Dichas acciones se han estado realizando mediante la formación de comités, comisiones y la organización de foros para la reestructuración del sistema. El Comité Dinamizador para la Reforma Educativa ^{86/} considera que las iniciativas políticas, tanto ejecutivas como legislativas, deberían abarcar fundamentalmente, además de otros aspectos que se tratarán en los puntos siguientes, la creación de nuevas metodologías pedagógicas y nuevos materiales didácticos que impliquen técnicas modernas de reflexión y aprendizaje de los educandos.

Desde 1994 el Comité Dinamizador ha organizado diferentes foros de consulta nacional que persiguen propiciar el diálogo entre las entidades diversas del ramo, con miras a generar propuestas e iniciativas para desarrollar la reforma. Así, en enero de 1995 se efectuó el tercer Foro Consultivo Nacional para la Reforma Educativa (REFE), con la participación del MINEDUC, de FEPADE y de más de 200 especialistas y representantes de instituciones educativas del país.

Asimismo, en la actualidad, la Comisión de Cultura y Educación de la Asamblea Legislativa formula una nueva Ley de Educación Superior que norme y regule la educación tecnológica y universitaria, en la que existe un fuerte debate entre la corriente gubernamental y la jesuita. Debe recordarse que El Salvador es el país que cuenta con el mayor número de universidades en Centroamérica, cuyo nivel de matrícula podría llegar a los 15,000 alumnos.

Las actividades de capacitación y formación profesional las ha desempeñado tradicionalmente el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), con características y orientaciones similares a las del resto de institutos nacionales de la región. Sin embargo, por las limitaciones que

^{86/} Este comité es de carácter interinstitucional, y está integrado por el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Sindicato Gremial de Maestros de El Salvador, la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños, el Consejo Salvadoreño de Universidades Privadas, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (FUSADES), la FEPADE y la UCA.

también les han sido comunes, ha tendido a ser desplazado por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), que es el principal centro de capacitación privado.

En la actualidad el INSAFORP se encuentra en un proceso de profunda revisión de su organización y orientaciones. Esta renovación en parte es financiada por la agencia alemana de desarrollo GTZ y por la Unión Europea. Al igual que en otros países, ha iniciado un proceso de descentralización a base de los llamados centros colaboradores, como el Fondo de Desarrollo Industrial Salvadoreño (FUDISAL), que es una organización no gubernamental (ONG) dirigida por padres salesianos. Además de emprender diagnósticos de oferta y demanda de mano de obra y de programas de capacitación con las empresas, se propone llevar a cabo otros específicos para los microempresarios y los trabajadores informales, como continuidad de la labor social que ha desempeñado desde sus inicios.

La Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) ha tenido una activa participación en la formulación e implementación de la Reforma Educativa. Fundada en 1986, FEPADE es una organización privada, apolítica y sin fines de lucro, cuyo fin es contribuir al mejoramiento socioeconómico del país mediante la capacitación desde obreros hasta la alta gerencia empresarial. A la fecha ha capacitado a más de 79,000 obreros y alrededor de 18,000 gerentes, además de 47 graduados en administración de empresas. Imparte la capacitación técnico-vocacional mediante la ejecución de seis programas que abarcan tanto la capacitación a estudiantes como a la formación continua de instructores en las distintas especializaciones; la elaboración de manuales y material didáctico; la capacitación a la mujer y el programa denominado "Capacitación para la Paz". También lleva adelante un programa de calidad total.

Se ha puesto especial interés en capacitar a la mujer en oficios no tradicionales, como electricidad, mecánica automovilística, construcción, etc. Durante el año pasado la capacitación femenina total representó el 37% de la cifra global de FEPADE. Asimismo, el Programa para la Paz, que desde 1992 atiende a personas de áreas conflictivas, en coordinación con la Secretaría de Reconstrucción Nacional, ha intensificado su labor desde 1993, apoyando la reinserción a la vida productiva de ciudadanos desmovilizados y excombatientes. Durante el año pasado se impartieron en este programa 605 cursos que capacitaron a más de 10,000 personas; alrededor de 3,600 de las cuales son mujeres. También cuenta con un programa de formación de instructores.

Existen cuatro centros de capacitación tecnológica bajo la administración de FEPADE. El Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA), el Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA), el Instituto Tecnológico de la Confección (ITC) y la Escuela Contable, todos ellos con una elevada capacidad de matrícula. Adicionalmente, FEPADE ha creado en los últimos cuatro años los diplomados de Calidad Total, Recursos Humanos y Mercadeo, así como la Maestría en Administración de Empresas, esta última, con el propósito de formar personal gerencial de alto nivel y consciente del entorno económico nacional e internacional.

La amplia labor de formación de recursos humanos que realiza FEPADE se complementa con el programa de Distribución de Libros. Ante la escasez de libros de texto y su alto costo, la Fundación distribuyó en 1994 un total de 64,332 textos actualizados y a precios accesibles, se impartieron cuatro seminarios a librerías y se organizaron dos Ferias del Libro.

Por último, son significativas las incipientes actividades de capacitación entre sus agremiados que lleva a cabo la Corporación Salvadoreña de Exportadores de El Salvador (COEXPORT), con el fin de orientar y adiestrar a los exportadores de artículos no tradicionales.

c) **Guatemala**

Los esquemas modernos de enseñanza por adoptarse, como la educación coparticipativa, reactivarán la participación de las comunidades y los gobiernos locales en la prestación y administración de los servicios educativos. Se reconoce que las acciones anteriormente señaladas tendientes a elevar la eficiencia y eficacia del sistema demandan cambios que favorezcan la regionalización educativa y la reestructuración del Ministerio de Educación.

En la reforma de la educación básica y media en Guatemala se contempla la mayor descentralización y participación comunitaria, en particular si se tienen en cuenta los aspectos pluriculturales de este país. Asimismo, en materia de contenidos es donde mayores esfuerzos se han desplegado, tendientes a adaptarlos a los requerimientos de poblaciones locales, en programas bilingües.

Por su parte, las actividades de formación profesional en Guatemala han seguido patrones parecidos a los de otros países de la región. Se centraron, alrededor de 1960, en una institución nacional que apoyaba la formación de trabajadores para las incipientes industrias sustitutivas. Más recientemente, con el cambio del entorno internacional, dicha institución quedó rezagada en sus áreas de atención y en sus métodos de enseñanza, y proliferaron institutos de capacitación privados —orientados a sectores urbanos de mayores ingresos— sin mayor coordinación entre sí. 87/

Se señala que la capacidad de atención de los institutos de formación profesional en su conjunto es de sólo el 3% de la PEA. En 20 años se ha capacitado a alrededor de 850,000 trabajadores guatemaltecos, lo que significa que se ha desatendido al 70% de dicha PEA, de la cual, por añadidura, el 42% no posee ninguna escolaridad y el 28% sólo ha cursado hasta tres años de estudio. 88/

En Guatemala encabeza las labores de capacitación y formación profesional el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), con representación tripartita en su junta directiva, la cual está presidida, como en otros casos, por el Ministro del Trabajo, y cuyo financiamiento principal proviene del 1% de la nómina de las empresas lucrativas que cotizan en la seguridad social, exceptuadas las empresas agrícolas con menos de diez empleados. Aunque creado en 1972, el INTECAP tiene como antecedentes el Centro de Fomento y Productividad Industrial (CFPI), de 1960, sustituido en 1964 por el Centro de Desarrollo y Productividad Industrial (CDPI), el cual, a su vez fue suplantado en 1969 por el Centro Nacional de Desarrollo, Adiestramiento y Productividad (CENDAP).

87/ Véase Rosal (1994).

88/ *Ibidem*.

Los servicios que el INTECAP ofrece en sus centros distribuidos en el país son los tradicionales de formación profesional de aprendices, los de complementación profesional, los de habilitación —para trabajadores que apenas se inician—, la capacitación de minusválidos, de mandos medios y de ejecutivos, los programas de enseñanza a distancia, los programas móviles y los de asistencia a las empresas.

Son tres los tipos de acciones que desempeña para las empresas: capacitación, asistencia técnica y apoyo técnico-didáctico. La primera se opera en los modos de habilitación, complementación, aprendizaje y carrera técnica corta, mediante tres modalidades: centro-empresa, empresa-centro (dual) y a distancia. La asistencia técnica empresarial es de asesoría o de consultoría a las empresas, generalmente en un problema puntual. Además lleva a cabo apoyos didácticos a las empresas para la formación de su personal. Cuenta para ello con programas de cooperación técnica internacional: con Alemania, en artes gráficas, maderas, maquila y comercio y servicios; con China, en mueblería de bambú, computadoras, refrigeración y control numérico; con Japón, en cerámica, y con Suiza en talleres rurales y mecanización agrícola.

Por su parte, es de mencionarse que, en apego a la política gubernamental, la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME), órgano eminentemente gremial, de carácter privado, no lucrativo y con personalidad jurídica propia, ha contribuido desde 1987 a cubrir una de las mayores necesidades existentes, la capacitación y asistencia técnica al sector productivo más numeroso del país. Durante el período 1989-1994 se capacitó a cerca de 5,300 empresarios en aspectos de mercadeo, ventas, administración y contabilidad básica. Por lo que se refiere a asistencia técnica puntual, se ha beneficiado a más de 125 empresarios en este mismo lapso. 89/

En general, una de las mayores críticas que pesan sobre el sistema de capacitación —y con frecuencia también a la educación superior— es la falta de relación entre los programas de estudio y la áreas de atención, por una parte, y las necesidades reales de las empresas, por la otra. 90/

También es de destacarse que, con una visión de inserción eficiente en ciertos nichos de la economía internacional, la Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales —que es una asociación privada— ha diseñado un variado programa de capacitación, con una reducción de costo para sus agremiados, en exportación de artesanías, confección industrial, trámites y documentos de

89/ Véase Chinchilla (s.f.). En esta obra se cita una investigación realizada por la Universidad de San Carlos, que señala que en 76% de las empresas medianas encuestadas, sólo el 35.7% de los operarios y ayudantes poseen el nivel educativo básico, lo que implicaría una relación de 5 de 13 obreros con educación básica. En cuanto al personal de apoyo técnico y administrativo, 24% de las empresas reportó un profesional universitario por lo menos y 21% indicó tener un técnico o supervisor como mínimo con educación media. En cuanto a la educación no formal, 64% de las industrias encuestadas proporcionan adiestramiento en servicio y sólo 29% de las empresas han utilizado los servicios de INTECAP. De las empresas que han tomado capacitación técnica, 33% manifestó insatisfacción con los servicios prestados en relación con el incremento de la competitividad. Véase Estrada *et al.* (1994).

90/ Véase CEPAL (1994c).

exportación, comercialización de muebles de madera, reforestación, empaque y embalaje de productos agrícolas, entre muchos otros.

d) Honduras

También en Honduras las autoridades educativas están conscientes de las ventajas de descentralizar la gestión educativa; sin embargo, este objetivo adopta más un carácter enunciativo que real. De hecho, los contenidos educativos tienden a dar un vuelco hacia los orígenes históricos y morales de la sociedad hondureña.

Las actividades principales de capacitación para el trabajo en Honduras están a cargo de una serie de instituciones, entre las que descuella el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), creado en 1972, al igual que en otros países de la región y también con representación tripartita en su junta directiva. Más recientemente, en 1984, se fundó el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras (CADERH), institución privada promovida por la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID) para apoyar en capacitación y asesoría técnica a las empresas del sector moderno de la economía. Dadas las limitaciones del INFOP en muchos campos y tratando de cubrir las necesidades en otras áreas han proliferado otros institutos privados, con diferencias de calidad y eficiencia. Por último, instituciones gubernamentales, como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), atienden algunas de las necesidades de capacitación de microempresarios y autoempleados.

Pese a sus inercias y rigideces, las actividades del INFOP han tenido consecuencias de importancia en la impartición de un mínimo de capacitación y en la formación de oficios tradicionales que ha requerido la industrialización incipiente del país. Sus programas de formación profesional pueden agruparse en 11 módulos, entre los que destacan las actividades de complementación (para corregir deficiencias en adultos), que significan el 71% de la matrícula total; la formación de aprendices en los centros, que son programas de mayor duración que se orientan a adolescentes; el aprendizaje dual, en el centro de formación y en la empresa; el módulo de habilitación, para ocupaciones semicalificadas; la Capacitación Individualizada de la Empresa Rural (CIER), y la formación a distancia. Los restantes módulos del INFOP se orientan a prestar asesoría y asistencia técnica a las empresas que lo soliciten.

En la estructura del INFOP se ha creado la División de Artesanía, Turismo y Servicios, cuya función es la de contribuir al desarrollo de estos dos subsectores, por considerarse su potencial de desarrollo. Las acciones más recientes de capacitación del INFOP se han dirigido al área de la construcción civil (FORPROCOCI) y a los Centros de Formación Producción; en este último se imparte una formación abierta desescolarizada en sastrería y vestuario, con horarios flexibles.

Entre las acciones estratégicas que se propone el INFOP para 1996 figuran el intensificar los mecanismos de concertación con los representantes de los sectores público, privado y social, con el propósito de brindar respuestas eficaces a los requerimientos de servicios de formación profesional, identificar ocupaciones prioritarias para el desarrollo sostenible para la programación, ejecución y evaluación de las acciones formativas y promover una incorporación preferente de jóvenes, mujeres y discapacitados al desarrollo de dichas acciones.

Asimismo, el INFOP tiene como objetivo realizar en 1996 acciones formativas entre la población rural para elevar la eficiencia de sus trabajadores. En el sector industrial, se propone apoyar el autoempleo ejecutando acciones de capacitación que permitan aplicar los conocimientos adquiridos sobre tecnologías simples y técnicas de gestión en procesos productivos prioritarios, que al incluir principalmente insumos locales, mejoren su nivel de vida. En el sector del comercio y los servicios se pretende fortalecer y ampliar, como se señaló, los servicios turísticos con acciones de capacitación.

Por su parte, el CADERH persigue elevar, mediante programas de capacitación, la productividad de las empresas y mejorar la formación vocacional y técnica, entre otros, actuando como enlace entre el sector privado y las instituciones educativas nacionales. También apoya en labores de certificación —sentando las bases de un sistema nacional— y de preparación de material educativo; ha levantado encuestas de necesidades de recursos humanos e incluso ha financiado al INFOP un centro de cómputo y un estudio para acrecentar su capacidad administrativa. En general, el CADERH orienta sus programas de capacitación tanto a las actividades tradicionales como preferentemente el desarrollo de las no tradicionales. Asimismo, ofrece apoyos directos a la empresas en enseñanza de inglés, administración de recursos humanos y de trabajos de imprenta y fotocopiado.

Las actividades de capacitación de grupos vulnerables las complementa el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), creado en 1990 con el apoyo del Banco Mundial y del gobierno de los Países Bajos. En dicho ámbito, este Fondo ofrece asistencia técnica y capacitación en contabilidad y administración a los microempresarios que se benefician de sus créditos.

El Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI), creado en 1993, con el financiamiento de la Unión Europea también converge en esta área. Sus actividades se centran en el medio rural, ofreciendo créditos; organizaciones no gubernamentales acreditadas desarrollan las actividades colaterales de capacitación, sobre una base participativa, en muchos casos con enfoque de género a fin de incorporar a la mujer al proceso productivo. Existen en el PASI otros programas de formación y capacitación ("aprender haciendo"), principalmente en la elaboración de alimentos y conservación del medio ambiente.

e) **Nicaragua**

En Nicaragua se ha avanzado en la descentralización de la gestión educativa y la mayor participación comunitaria —de los padres de familia, sobre todo— en la gestión y financiamiento de la educación básica. En cuanto a los contenidos, sin embargo, no se advierten pasos concretos hacia su modernización, como podría ser la enseñanza del inglés. En particular, resulta utópico generalizar el uso de computadoras en una sociedad de serios rezagos educativos y de tan escasos recursos, sin una infraestructura eléctrica adecuada, pues los racionamientos de energía persisten.

La vinculación del sistema de formación profesional con los requerimientos del aparato productivo tiende a estrecharse, pero no suficientemente todavía. El Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), hasta enero de 1991 dependiente del MED, es el centro de enseñanza técnica y de capacitación profesional por excelencia de Nicaragua. Hoy día es autónomo y se financia con el 2%

de la nómina de las empresas, además de contar con el apoyo de la cooperación internacional, tanto bilateral europea como multilateral, principalmente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Está articulado con la enseñanza formal a tres niveles: al tercer año de educación básica —para adultos—, al sexto año de primaria y al quinto año de bachillerato. Es de los pocos en su género en reunir educación formal (técnica) y no formal (capacitación). Sus actividades se orientan a la capacitación ocupacional —su vertiente social para jóvenes en busca de empleo— como educación técnica para formar obreros calificados y técnicos básicos y medios: 30,000 en el primer caso en la actualidad y 22,000 en el segundo; en su cuarto año de existencia ha formado a cerca de 100,000 trabajadores. Atiende las necesidades de las mujeres, de los lisiados de guerra, y apoya actividades de microempresarios, en coordinación con el Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC).

Cuenta con un Consejo Asesor Tripartito que incluye al gobierno, el sector privado y las principales centrales sindicales. Opera tanto en actividades agropecuarias y forestales como en industriales mediante sus más de 40 centros en el país, y sus vinculaciones con los empresarios son crecientes, aunque todavía insuficientes frente al potencial que este campo significa.

Por su parte, la educación superior, que absorbe alrededor del 30% del presupuesto nacional de educación, en apariencia ha desarrollado poca vinculación con el aparato productivo y el mercado laboral, pues genera buen número de estudiantes que no encontrarán empleo en sus respectivas profesiones.

En general, si bien existe en ciertas esferas empresariales la conciencia de una futura participación abierta en la globalización, es cierto que se reconoce que no se han emprendido los pasos necesarios en Nicaragua en el campo de la formación de los recursos humanos. Esto atañe más al sector educativo que al de la formación técnica y la capacitación, así como al industrial, cuyas políticas de formación de mano de obra son aisladas y dispersas. Buena parte de esta debilidad descansa en la dificultad de encontrar una definición de política económica —y de líneas de inserción en la economía internacional— ante la precariedad que imponen las limitaciones económicas del país.

f) Panamá

La reforma educativa introducida en Panamá contempla una reforma del Ministerio de Educación en el sentido de lograr una mayor descentralización y participación ciudadana, muy necesaria en función de las brechas urbano rurales y regionales que caracterizan a este país.

Por su parte, al tratarse de una reforma postergada por años los contenidos no se actualizaron suficientemente, aunque se considera que estas deficiencias se tenderían a subsanar mediante un Plan de Educación, actualmente en formulación, que introducirá paulatinamente adecuaciones acordes a las exigencias de la época.

Como en otros países, la educación superior no parece tener mayor vinculación con el terreno laboral, además de que se critica que el 10% de los estudiantes se beneficien de la tercera parte del

presupuesto nacional de educación. 91/ Por predominar en Panamá la economía de servicios, buena parte del estudiantado de enseñanza superior se inclina por disciplinas administrativas y contables, dándose un desequilibrio frente a la oferta de puestos pues el dinámico sector bancario genera poco empleo y existe también una saturación en otras áreas. (El crecimiento de la economía panameña ha reducido el desempleo abierto de 20.4% en 1989 a 15.8% en 1994, cifra que aun así resulta considerable). 92/

El Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), fundado apenas en 1983, se orientó básicamente a satisfacer los requerimientos del mercado interno, con una marcada vocación social. Los cursos de aprendizaje, habilitación y complementación se imparten con el fin de capacitar para el trabajo a personas con un mínimo de conocimientos básicos recibidos en el sistema formal. Además de los cursos en actividades agropecuarias, albañilería, metalmecánica y automovilística, ha incursionado en otras áreas del sector servicios, con gastronomía y hotelería y turismo, que es considerada una actividad de gran futuro en Panamá. También ha desarrollado actividades en el manejo de computadoras personales y en técnicas administrativas, particularmente útiles para los microempresarios, a quienes ofrece programas especializados, como una de las prioridades de la política social del país. Por lo demás, se contempla la integración del INAFORP a la reforma educativa y al desarrollo de nuevas técnicas pedagógicas.

La vinculación del INAFORP con el sector empresarial no resulta tan estrecha como debería aun cuando en su directiva interviene el sector privado. Su sistema dual de formación en el Instituto y en la empresa no se presenta con la misma frecuencia que su tarea de impartir docencia en los más de 40 centros distribuidos en el país.

g) República Dominicana

En la República Dominicana también figura entre las prioridades de la política educativa la reforma del Ministerio de Educación, con la consiguiente mayor descentralización y participación comunitaria. Más aun, entre los países aquí considerados tal vez sea el que esté preparado con una institucionalidad más desarrollada para alentar la educación privada, sobre todo en la educación superior, a base de un sistema sostenible de crédito para estudiantes.

Se prevé asimismo una reforma institucional que incluya la creación de un Consejo Nacional de Educación y la incorporación de la comunidad en la programación y gestión educativa. Entre 1993 y 1996 se introducirían estos cambios básicos y entre 1997 y 2003 se procuraría su consolidación. Este plan cuenta con el apoyo financiero de la cooperación internacional.

91/ Véase Banco Mundial (1995b).

92/ Véase Dirección de Estadística y Censo de Panamá (1995).

Por lo que hace a la importancia concedida a la capacitación para el trabajo, y su vinculación con el aparato productivo, existe el desaliento que significa la tendencia a migrar la mano de obra más calificada.

En efecto, las corrientes migratorias ocupan en la República Dominicana un lugar prioritario de atención, por sus importantes efectos en los mercados laborales. Según algunas estimaciones, la población dominicana en los Estados Unidos rebasaría el millón de personas —de un país que no alcanza los 8 millones— y sus jefes de familia están constituidos en términos relativos por la mano de obra más calificada, tanto técnica como profesionalmente. A España, en cambio, ha emigrado mayoritariamente población femenina de baja calificación. En contraste, de Haití se recibe un fuerte contingente de mano de obra de escasísima instrucción, calculada entre 250,000 y 500,000 personas. ^{93/}

El desempleo abierto, de cerca de 20%, expresa el difícil panorama laboral de este país. ^{94/} En este contexto, una de las limitaciones de la decidida política de formación de recursos humanos de los últimos años —tanto del sector público como del privado— es precisamente que la mano de obra mejor calificada tenderá a emigrar.

Sin embargo, a diferencia de otros países, en la República Dominicana se tiene la ventaja de haberse identificado las áreas de punta en su inserción con el exterior: el turismo y la actividad maquiladora de las zonas francas, además de la agricultura de exportación. En estas áreas se han redoblado los esfuerzos de capacitación.

En cuanto a la educación técnica y superior, se advierten los resultados de orientaciones pasadas que relegaron la primera y, en cierta medida, una desarticulación de ambas con el aparato productivo, lo que ha alentado la migración de jóvenes profesionales.

En 1991 la matrícula en los centros de capacitación técnica y vocacional cubría sólo el 7.5% de la población económicamente activa. Del total, el sector privado capacitaba el 65%, el ministerio de educación el 18% y las escuelas de las fuerzas armadas el 6%. El casi 11% restante corría a cargo del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), creado apenas en 1980, y que ha formado a cerca de 400,000 trabajadores en el transcurso de su existencia.

^{93/} Pese a emigrar a los Estados Unidos la población con alta instrucción, sólo el 42% de los trabajadores dominicanos en ese país se han graduado, como mínimo, de educación secundaria. Esta cifra resulta ser de menos de la mitad del 90% de los inmigrantes de países asiáticos —Taiwán, India, Irán, Japón—, pero rebasa a la de los provenientes de otros países vecinos de la región latinoamericana, como Guatemala (38%), El Salvador (33%) y México (24%), no así de Nicaragua (59%) ni de Haití (58%). Véase Báez (1994).

^{94/} Una corrección estadística en el cómputo del desempleo podría llevar esta tasa a un nivel en alguna medida inferior (18%), aunque igualmente preocupante.

En el INFOTEP se elaboró un Plan INFOTEP 2000, con metas ambiciosas tanto en cantidad —58,000 matriculados en 1995— como en calidad, ya que pone el énfasis en los cursos de formación —de más alcance y profundidad— y no ya en los breves entrenamientos de habilitación y capacitación, que fueron mayoritarios en el pasado. Dadas las limitaciones de su infraestructura, se vale de los "centros colaboradores" —privados— mediante los cuales descentraliza sus actividades, aun cuando guarda para sí las labores de rectoría y coordinación que ejerce, entre otras vías, mediante sus funciones de certificación.

Por su parte, la Secretaría de Estado del Trabajo, con el apoyo de estas instituciones —en particular el INFOTEP— despliega programas de capacitación para el trabajo, también con la cooperación del BID. Destaca un programa, cuya implementación se estudia, para la capacitación de jóvenes.

3. El impulso de la creatividad y la innovación

El impulso de la creatividad y la innovación está vinculado al acceso, difusión e innovación en el campo de la ciencia y la tecnología. Son tres las áreas que se contemplan para su fomento: el fortalecimiento de la oferta —mediante el incentivo a los centros tecnológicos y de investigación científica—, el fortalecimiento de la demanda —promoviendo la difusión de las tecnologías—, la creación de agentes de enlace para facilitar ambas, y la articulación del sistema científico y tecnológico con el aparato productivo.

En este terreno sobresale la experiencia costarricense que, como se señaló, se ha planteado un alcance regional en lo que atañe a la cooperación técnica y científica. Instituciones como las que se mencionaron en el apartado anterior —el Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica (CEFOF) y el Centro de Gestión Tecnológica (CEGESTI)—, conforman una nueva red de diseminación de tecnologías y de investigaciones científicas que se complementa con las varias actividades del INA, del CONICIT —una vez que retome sus actividades, ya reestructurado— y de instituciones privadas, como la Cámara de Industrias. En particular, se ha reconocido la importancia de los talleres públicos de capacitación-producción del INA, con tecnologías e instrumental básico, que dirige a trabajadores de escasos recursos.

Igualmente ocurre con los avances logrados en la investigación agropecuaria, tanto la que a nivel regional se desarrolla en Costa Rica en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), como la practicada en los distintos centros nacionales de investigación agrícola, botánica y veterinaria.

En este ámbito también debe mencionarse el reconocimiento a nivel regional de la Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, en Honduras.

4. La gestión institucional responsable

Un factor primordial para asegurar la calidad de un sistema educativo descentralizado es la existencia de un mecanismo eficaz de información y evaluación del rendimiento escolar y docente. Para ello se requiere contar con sistemas de información y evaluación de la educación básica y media, mediante el establecimiento de sistemas de medición, mecanismos de evaluación institucional de la educación superior y, en ambos casos, un sistema de medición de su eficiencia externa, o sea, su capacidad para responder a las necesidades de los usuarios y de las empresas.

Al respecto, es en realidad escaso el avance logrado por la misma situación precaria de los sistemas educativos de los países en estudio.

En este contexto destaca de alguna manera la experiencia de Costa Rica, donde existe conciencia en las autoridades educativas de que los cambios demandan una transformación profunda del Ministerio de Educación y de la organización del sistema educativo en su conjunto, para dotarles de capacidad de evaluar el desempeño y dar seguimiento a las políticas implementadas, con arreglo a una Guía Nacional de Calidad y a normas de un "servicio de calidad total". El mayor papel de las comunidades y de los padres de familia complementa estas medidas, así como la recuperación del liderazgo del Consejo Superior de Educación para el cumplimiento de políticas educativas que trasciendan la gestión de cada gobierno. 95/

En otros países con marcada descentralización, como Nicaragua, también se están haciendo esfuerzos en el diseño de un sistema de evaluación.

Asimismo, son considerables los esfuerzos que la mayoría de los institutos nacionales de formación profesional están intensificando en materia de certificación de cursos y talleres, como una medida de evaluar y convalidar resultados de la actuación de las instituciones privadas de capacitación.

5. La profesionalización y el protagonismo de los educadores

El compromiso con una educación de calidad y la capacidad para administrar en forma autónoma y responsable los establecimientos y recursos a su cargo son las dos exigencias que un sistema eficiente de recursos humanos impone a los educadores. Esto entraña atención a los procesos de reclutamiento, formación y capacitación de los docentes, así como incentivos en su desempeño y en sus remuneraciones. También se demanda a los directores de escuela ser eficientes organizadores en este nuevo concepto de escuela reformada.

En esta cuestión existe un reconocimiento en los siete países, sin excepción, de la necesidad de contar con personal docente calificado y capacitado, así como de reconsiderar de alguna manera sus bajas percepciones e incentivar su actuación.

95/ Véase también Presidencia de la República de Costa Rica (1995).

En Costa Rica continúan los esfuerzos para elevar la calidad de los docentes y del material didáctico, así como por avanzar en la titulación del alto porcentaje de maestros "empíricos".

En El Salvador, entre las propuestas de política mencionadas destaca la amplia y moderna actualización de profesores, supervisores y capacitadores de docentes, así como también la dignificación del maestro como educador y la mejora sustancial de la escala salarial bajo un sistema de evaluaciones periódicas.

Por su parte, en Guatemala y Honduras también se han hecho pronunciamientos en el mismo sentido. En Nicaragua se han intensificado los programas de capacitación a docentes para reducir el alto número de "empíricos" no titulados que, de representar el 58% en 1990, ahora significan un tercio del total. También se han concedido mejoras salariales, pero no parecen haber bastado para evitar el cambio de los docentes hacia actividades más redituables.

Por su parte, en Panamá la organización del sistema y la administración del aparato escolar, los sistemas de orientación y de evaluación de los estudiantes y de la actualización de los docentes forman también parte de su estrategia. 96/

Por último, en la República Dominicana integra su política educativa el mejoramiento de la condición del docente, tanto en términos económicos como de actualización profesional.

6. El compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico tecnológico

Este ámbito de política se refiere a la necesidad de asegurar la disponibilidad de un financiamiento amplio, estable y diversificado para la educación, proveniente tanto de fuentes públicas como privadas, incluidas las familias. También trata del uso más racional de esos recursos, sobre una base de recomposición de éstos, de modo que compensen las inequidades.

Como se ha señalado en varias ocasiones, existen diferencias sustanciales entre los niveles de gasto público en educación —no se dispone de una cuantificación del gasto privado— en los siete países analizados. Panamá, y en segundo término Costa Rica, encabezan la lista; y en el otro extremo, Guatemala, la República Dominicana y El Salvador son los que menor proporción de su producto interno dedican a la formación de los recursos humanos. En una situación intermedia se encuentra Nicaragua, que orienta una proporción elevada de su PIB a este rubro, pero éste resulta sumamente reducido, de forma tal que los montos absolutos también lo son. En todo caso, estas proporciones han permanecido relativamente estables en los últimos años; las oscilaciones que en cada uno de ellos puedan advertirse en el cuadro 18, referido al período 1980-1992, son atribuibles, según el país, a la introducción de programas de ajuste o bien, en el caso de El Salvador, a la guerra.

96/ Véase Presidencia de la República de Panamá (1995).

Es sobresaliente el apoyo permanente que recibe la educación en Panamá del orden del 5% del PIB que, como se ha indicado, es el más elevado de estos países (parte de este financiamiento proviene del 2.75% de la nómina de las empresas, de cuyo total casi el 11% se canaliza al INAFORP). En estas condiciones, se coincide en que más que recursos financieros adicionales se requiere su mejor uso para elevar la calidad de la educación. Adicionalmente, en este país se cuenta con apoyos crediticios que facilitan el aporte de las familias a la educación, como los del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), que ofrece préstamos a estudiantes sin recursos, tanto para llevar a cabo sus cursos técnicos como profesionales. ^{97/}

En Costa Rica, las dificultades económicas recientes tal vez signifiquen un sacrificio en los recursos —y en las metas y cumplimiento de objetivos— del campo educativo, cuya prioridad es cerrar la brecha urbano rural. Pese a ello, aventaja a los demás países tanto cuantitativamente como cualitativamente.

En Nicaragua el gasto público en educación pasó del 9% del total en 1990 al 21% en 1993, equivalente al 5.2% del PIB. Además de ello, los objetivos que el gobierno se fijó fue la descentralización administrativa y la municipalización de la enseñanza. Para ello se demanda el aporte financiero de la sociedad civil en una forma mixta de gestión de los planteles, y de compromiso financiero, lo cual permite al Estado reorientar sus subsidios a los alumnos verdaderamente necesitados.

En El Salvador la reforma educativa también contempla la necesidad de hacer una asignación presupuestaria del 6% del PIB al sector en el futuro.

En Guatemala y en Honduras no se han planteado metas explícitas de compromiso financiero del sector pública, si bien de alguna manera se amplían las posibilidades de aumentar los aportes de las familias.

Por último, en la República Dominicana además de pretenderse duplicar la escasa participación del gasto público en educación —del 1.4% al 2.8% del PIB en el año 2000—, se cuenta con una sólida institucionalidad privada que complementa con eficacia el sector de la formación de recursos humanos, la Fundación APEC de Crédito Educativo (FUNDAPEC), creada en 1967. En ella, por lo demás, se encuentran en un proceso de redefinición las actividades, pues aquellas que eran centrales, de préstamos para estudios superiores y de posgrado en el exterior, están dando paso en la actualidad a la enseñanza técnica en centros privados, a los que apoya financieramente, siempre con tasas reales positivas de recuperación.

7. La cooperación regional e internacional

Finalmente, es imperativo señalar la pertinencia de este ámbito de política, no sólo por los requerimientos financieros de la cooperación regional e internacional que en esta región resultan

^{97/} Sin embargo, sus críticos aducen un exceso de burocratismo y baja eficiencia de esta institución.

Cuadro 18

ISTMO CENTROAMERICANO Y REPUBLICA DOMINICANA: INDICADORES DEL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS DE RECURSOS HUMANOS

Indicadores de apoyo a la formación de recursos humanos

	Gasto público en educación (porcentaje del PIB) <u>a/</u> 1992	Gasto público social excluyendo educación (porcentaje del PIB) <u>b/</u>	Calidad de la política educativa <u>c/</u>
	1	2	3
Costa Rica	4.5	11.6	1.00
El Salvador	1.6	1.3	1.70
Guatemala	1.2	3.2	2.20
Honduras	4.0	4.2	2.50
Nicaragua	4.1	6.8	2.00
Panamá	5.5	13.8	1.40
República Dominicana	1.6	3.7	1.50
Media	6.4	3.2	1.8
Desviación estándar	4.66	1.71	0.51

Indicadores de apoyo a la formación de recursos humanos
Rango

	Gasto público en educación (porcentaje del PIB) <u>a/</u> 1992	Gasto público social excluyendo educación (porcentaje del PIB) <u>b/</u> 1992	Calidad de la política educativa <u>c/</u>	Rango total <u>d/</u>
	1	2	3	
Costa Rica	2	2	1	2
El Salvador	5	7	4	6
Guatemala	7	6	6	7
Honduras	4	4	7	5
Nicaragua	3	3	5	3
Panamá	1	1	2	1
República Dominicana	5	5	3	4

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics*, UNESCO, *Anuario estadístico*.

a/ El dato de Guatemala y Honduras es de 1991; el de Brasil, de 1989, y el de Perú, de 1990.

b/ El dato de Guatemala es de 1989; el de República Dominicana, de 1990; los de Costa Rica y Panamá, de 1991, y los de El Salvador y Honduras, de 1992.

c/ A cada una de las siguientes políticas se le asignó un número (1=buena, 2=regular y 3=mala) y se le dio ponderación, la cual está entre paréntesis: Acceso universal (40%), Aislamiento educativo (20%), Creatividad e innovación (10%), Gestión institucional (10%), Profesionalismo de educadores (10%), y Compromiso financiero (10%).

d/ Para obtener el rango total se dieron ponderaciones a las variables: 40% gasto público en educación; 20% gasto público social excluyendo educación, y 40% calidad de la política educativa.

imprescindibles para complementar los recursos nacionales, sino también por los programas de colaboración académica, científica y tecnológica. Esta cooperación se contempla en varias áreas, entre las que se cuentan los programas para una mejor utilización de la capacidad instalada, los que cubren una mayor articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento y el aparato productivo y el sector social, y los programas de investigación educativa.

Una mención merece en el terreno de la cooperación regional en Centroamérica, la renovación que las distintas entidades regionales están teniendo en su interior y la participación real y potencial en las reformas de la educación superior y de la capacitación, en especial, la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA), el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Otras entidades regionales de empresarios, como la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), y federaciones de cámaras del sector privado y de ONG también tienen un papel importante que desempeñar en la creación de un sistema de formación profesional adecuado a las renovadas tendencias integracionistas y de apertura de esta región.

Por su parte, las múltiples asociaciones y federaciones de instituciones educativas públicas y privadas han representado también foros importantes de intercambio de ideas y experiencias en el ámbito de las reformas educativas.

A nivel internacional, son innumerables los programas de cooperación técnica y académica tanto a nivel bilateral como multilateral. Entre estos últimos destaca la actuación del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial en el financiamiento de proyectos educativos y de capacitación.

8. Hacia una síntesis cuantitativa

En suma, en el cuadro 18 aparece un intento de calificación ponderada de los principales indicadores mencionados del grado de preparación de las políticas de recursos humanos.

Según sus resultados, nuevamente Panamá y Costa Rica son los países que estarían preparados a acceder a las exigencias de la globalización desde el punto de vista de la formación de los recursos humanos, tanto por el esfuerzo financiero que dedican a ello como por las políticas que están introduciendo.

A diferencia de los indicadores de estructura, es Nicaragua el país que ocupa el tercer lugar, gracias, como se indicó, al esfuerzo financiero desplegado en este campo. Comparte este nivel intermedio con la República Dominicana, donde además de proponerse elevar la proporción de recursos presupuestarios se plantean cambios importantes en las políticas educativas.

En un nivel más bajo se ubican Honduras, El Salvador y Guatemala. En el primer caso las políticas educativas no parecen incorporar suficientemente los cambios que se requerirían. En el caso salvadoreño destaca su ínfimo gasto social en general —y educativo en particular— y, finalmente, en Guatemala resultan exiguos tanto los recursos financieros como la calidad de sus políticas.

V. LA DIMENSION DEL MEDIO AMBIENTE

A. INTRODUCCION

Un análisis del "grado de preparación" de los países centroamericanos desde la perspectiva ambiental debe considerar los problemas ecológicos estructurales de la región así como las políticas que se han adoptado para enfrentar tales problemas.

El estado actual de los problemas estructurales ambientales del Istmo Centroamericano y la República Dominicana es preocupante —deforestación acelerada, pérdida de biodiversidad, erosión del suelo cultivable; sedimentación de las cuencas hídricas entre otros—, y se atribuyen a por lo menos seis elementos: 1) una parte importante de las economías se concentra en la producción de un reducido número de bienes agrícolas tradicionales de exportación, cuyo cultivo en algunos casos es extremadamente depredador del medio ambiente; 2) la especialización desfavorable en el sistema de comercio mundial desde el punto de vista de precios relativos o términos del intercambio, lo cual implica un esfuerzo exportador creciente sólo para mantener los ingresos iniciales de divisas; 3) una productividad muy baja en muchos de sus cultivos agrícolas y en la actividad pecuaria; 4) un manejo deficiente de los recursos naturales tanto por parte de los productores como de las autoridades gubernamentales (ausencia de reglamentación y de fiscalización); 5) tasa de crecimiento de la población muy alta, y 6) elevados niveles de pobreza rural y urbana.

El criterio de evaluación del "grado de preparación" de las políticas ambientales para ingresar al TLCAN o al ALCA puede derivarse de los acuerdos a los que aspiren los países de la región. Así, el TLCAN constituye el antecedente más apropiado por el carácter explícito de su condicionalidad ecológica. Dicho acuerdo sólo exige a cada país que aplique satisfactoriamente su ley ambiental y que suscriba ciertos tratados internacionales. Por ende, para ser "elegibles" se debe contar con una ley ambiental bien estructurada y poder aplicarla. De manera complementaria, es útil considerar aquellas medidas que coadyuvan a un mejor cumplimiento de los anteriores requisitos. El "grado de preparación de políticas" puede, por consiguiente, evaluarse por lo menos desde dos ángulos: a) las políticas seguidas por los países a fin de mejorar las condiciones ambientales desde el punto de vista legal e institucional, tanto nacional como internacional, y b) las políticas económicas que crean las condiciones para reducir la presión sobre los recursos naturales y facilitan así el cumplimiento de las normas ecológicas. La creación de estímulos para proteger el ambiente y para diversificar y generar mayor valor agregado en los productos en general, y aquellos de exportación en particular, reúnen estas características.

En la primera parte de este capítulo se analizan las distorsiones que en el transcurso del tiempo ha generado el comercio sobre el medio ambiente. Asimismo, se exponen las condiciones necesarias para la sustentabilidad ecológica de países en desarrollo.

La segunda parte sintetiza las condiciones estructurales ambientales que se perciben actualmente en la región.

En el tercer punto se estudia el "grado de preparación de las políticas" de los países centroamericanos para ingresar a un acuerdo amplio de libre comercio, considerando principalmente los instrumentos económicos que favorecen la protección del medio ambiente, el marco legal e institucional dirigido a preservar la ecología y los compromisos en acuerdos internacionales sobre protección ecológica.

Finalmente, se aborda el cambio en la concepción de los problemas ecológicos a nivel mundial y su influencia en negociaciones internacionales que incluyen al medio ambiente. Esta perspectiva da un indicio acerca de las exigencias internacionales con las que Centroamérica comienza a enfrentarse más allá de los nuevos acuerdos de integración comercial con cláusulas ambientales.

B. COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: LA INTERRELACION

1. Especialización y sustentabilidad ambiental

En principio, un sistema de libre comercio debería ser beneficioso para la protección del medio ambiente. "Un sistema de comercio abierto y multilateral permite asignar y utilizar más eficientemente los recursos, y en consecuencia contribuye al aumento de la producción y de los ingresos y a la disminución de las presiones al medio ambiente" (Agenda 21, párrafo 2.19.)

Sin embargo, existen limitantes para que los países en desarrollo puedan aprovechar este potencial. "El proceso de desarrollo no cobrará impulso" "si los países en desarrollo arrastran el lastre del endeudamiento externo, si la financiación para el desarrollo es insuficiente, si existen barreras que limiten el acceso a los mercados y si los precios de los productos básicos siguen siendo bajos y la relación de intercambio de los países en desarrollo sigue siendo desfavorable" (Agenda 21, párrafo 2.2.)

Adicionalmente, la especialización de los distintos países a nivel mundial no responde en muchos casos a su "disponibilidad de recursos", como dictaría la teoría convencional del comercio internacional. Muchos elementos distorsionan precios y vuelven rentables actividades que sin subsidios u otro tipo de apoyo no podrían sobrevivir a la competencia externa. Si a ello se agrega que, en general, los precios que rigen en el mercado mundial (aun sin subsidios) no incluyen los costos de la contaminación ni el agotamiento de los recursos naturales (o aquellos en los que habría que incurrir para evitar estos problemas), se tiene una configuración de especializaciones internacionales que a menudo generan un círculo vicioso antiecológico difícil de romper.

En este contexto, vale la pena señalar algunos vínculos específicos entre medio ambiente y comercio en el marco de las relaciones entre países en desarrollo e industrializados.

Las políticas comerciales —proteccionismo y subsidios— aplicadas por los países desarrollados a su sector agrícola han tenido consecuencias negativas sobre la situación ambiental en sus territorios y sobre la posición competitiva internacional de los países en desarrollo. La protección de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

a su sector agrícola ha elevado el precio interno, mejorando así la rentabilidad del cultivo. Los subsidios, a su vez, han reducido el precio de venta de esos productos en el exterior. Ello ha generado una sobreutilización del suelo en esas naciones, generando una erosión acelerada y la contaminación derivada del uso excesivo de fertilizantes y otros insumos. Además, a raíz de la sobreproducción agrícola, los excedentes de la OCDE con frecuencia inundan el mercado internacional. 98/ Como resultado, se advierte una depresión en los precios internacionales a los que tienen que vender sus productos agrícolas los países en desarrollo, lo que contribuye a acelerar la depredación de sus bosques. 99/

Los programas agrícolas de los Estados Unidos y de Europa han premiado y apoyado la producción intensiva de un número pequeño de cultivos (principalmente maíz, trigo, algodón y arroz) en lugar de estimular la producción más diversificada, que permite conservar mejor el ambiente y utilizar menos agua, pesticidas y fertilizantes. 100/

Recuadro 6

AZUCAR: MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO

Un ejemplo que afecta directamente al Istmo Centroamericano y al Caribe es la protección de la producción azucarera de los Estados Unidos. Las condiciones para producir dicho bien son inadecuadas y los químicos y el agua utilizada para su cultivo han devastado sistemas ecológicos importantes, lo cual a su vez ha requerido métodos cada vez más costosos para hacer viable dicha producción. El resultado ha sido la elevación del precio del producto en el mercado interno, de tres a cinco veces respecto del mercado internacional. Al mismo tiempo, los mercados de los productores de bajos ingresos se han ido restringiendo y han debido desviarse hacia otras actividades (Repetto, 1993).

Existe así una inconsistencia básica entre la especialización exportadora y la necesidad de rotar los cultivos para proteger la calidad del suelo agrícola. La especialización refleja, en principio, las ventajas comparativas de un país, pero en el caso agrícola éstas poco a poco se van desgastando. 101/

98/ El Gobierno de los Estados Unidos gasta aproximadamente 1,000 millones de dólares anualmente en el Export Enhancement Program (EEP), que subsidia a los exportadores para que puedan colocar sus excedentes en el mercado internacional. Esta cifra se dobló en 1992 (Ward, 1993).

99/ Repetto (1993).

100/ Ward (1993).

101/ Diversos bienes, en cambio, ofrecen ventajas si se alterna su producción adecuadamente (o se deja descansar la tierra durante ciertos lapsos). Así, por ejemplo, la producción de maíz puede rotarse con la producción de legumbres para forraje (alfalfa, entre otros) o granos más pequeños. Ello aumentaría la productividad del suelo y ahorraría insumos químicos, a la vez que reduciría la contaminación y erosión de la tierra producida por la producción agrícola (Ward, 1993).

Un problema similar se plantea en los países en desarrollo, y particularmente en aquéllos con el perfil de los centroamericanos. Sus economías son abiertas y dependen en gran medida de la exportación de un número muy limitado de productos agrícolas tradicionales: café, banano, azúcar, algodón, carne. En el cuadro 19 se aprecia que la concentración de exportaciones en el rubro de productos primarios agrícolas (incluyendo los pecuarios), prácticamente sin ninguna elaboración, sigue siendo muy elevada. El precio de estos productos ha sufrido cambios cíclicos agudos y tienden a la baja en el largo plazo. El costo ecológico de aumentar este tipo de producción no está incorporado en absoluto a los precios de exportación. A fuerza de restringir la gama de cultivos también se ha empobrecido la calidad de la tierra y se ha tendido a usar crecientes cantidades de abonos y pesticidas para mantener el rendimiento, con efectos devastadores sobre el equilibrio ecológico. 102/

La tradicional política de los países desarrollados de establecer mayores aranceles y barreras no arancelarias, a medida que se eleva el grado de elaboración del producto importado, ha limitado la posibilidad de los países en desarrollo de fabricar productos más sofisticados que les rendirían más ingresos, reduciendo la mano de obra en el agro y generando un mayor empleo en la agroindustria e industria. Incluso, una serie de reglamentaciones ambientales de los Estados Unidos, en especial las fito y zoonosanitarias, han obstaculizado la incursión en nuevos terrenos de exportación por parte de Centroamérica (por ejemplo, plantas y flores ornamentales, chayotes, mangos, entre otros).

No obstante, la iniciativa que los países centroamericanos puedan asumir para superar las dificultades mencionadas cuentan ahora con más probabilidades de éxito, dada su mayor capacidad de oferta y el trato preferencial a países pequeños que brindan el SGP y la ICC.

Por su escasa y poco elaborada producción industrial, así como su creciente y empobrecida población, esta región debe reorientar con rapidez su especialización, pues está ejerciendo una exagerada presión sobre su principal riqueza, los recursos naturales. Considérese que cuenta con suelos volcánicos de los más fértiles del mundo, goza de abundancia de agua y maderas, así como de recursos marítimos (mariscos y pescado) (Leonard, 1987).

2. Condiciones necesarias para lograr la sustentabilidad ecológica y cumplir con los compromisos internacionales en materia de medio ambiente

Varias son las condiciones de carácter institucional, instrumental y de políticas reconocidas como fundamentales para lograr la sustentabilidad del proceso productivo y de desarrollo. 103/ Todas, en mayor o menor medida, se aplican a la región estudiada.

102/ No sólo los cultivos de exportación resultan dañinos al equilibrio ecológico de esos países, sino también la producción de algunos granos para el consumo nacional. Frecuentemente, se realiza en condiciones artificiales, generando una gran contaminación (además de incurrir en costos muy altos para lograrlo), como el cultivo de arroz, el grano que más fertilizantes requiere a nivel mundial.

103/ CEPAL (1991) y CEPAL (1995c).

a) Una utilización de la política económica amigable con el medio ambiente que induzca a los agentes económicos a observar el marco normativo adecuado a la protección del medio ambiente. Entre otras, figuran las siguientes medidas.

i) Garantizar una rentabilidad mínima de la unidad de producción, introduciendo en el precio de los productos un componente equivalente al costo de los recursos naturales sacrificados (contabilización de estos costos también en cuentas nacionales, etc.).

ii) Respaldo financiero a las actividades ecológicamente sostenibles y a aquellas que reviertan el proceso de devastación del medio ambiente, principalmente la reforestación y demás actividades ligadas a ella (recuperación de laderas, conservación de agua, etc.). Dicho apoyo debe provenir de un esfuerzo concertado de los más diversos sectores: el gubernamental; las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) o la sociedad civil, en general; organismos financieros internacionales; gobiernos extranjeros, entre otros,

iii) Apoyo a la diversificación de las exportaciones y la reorientación de la producción a actividades con mayor valor agregado. Esto necesita respaldo financiero, transferencia de tecnología, difusión de información de diversa índole.

b) Marco jurídico que respalde la creación de leyes, los correspondientes reglamentos, así como el aparato institucional coordinado necesario para aplicar las leyes y hacer cumplir las normas.

c) Adhesión a tratados internacionales de protección al ambiente y armonización de estándares nacionales con los internacionales. De esta manera se vincularían las estrategias nacionales a las regionales y mundiales, aprovechando la experiencia y el conocimiento de otros países.

d) Desarrollo tecnológico que permita utilizar de la mejor manera los recursos y producir de forma "limpia". En el sector agrícola, ello significa la introducción de nuevos cultivos y métodos de producción, combinación de distintos cultivos y control en el uso de agroquímicos.

e) Ordenamiento territorial que permita efectuar un uso racional del suelo, dependiendo de sus características y de las necesidades del proceso productivo sostenible. Ello abarca, entre otros, una solución adecuada a la tenencia de la tierra en el sentido de lograr predios de tamaño suficiente para hacer rentable su explotación.

f) Mejorar la infraestructura necesaria para hacer viable la reorientación productiva sostenible.

g) Reducción de la pobreza. Se necesitan políticas expresas de alivio a la pobreza que disminuyan la presión de este elemento sobre los recursos naturales. Ahora bien, la mayoría de las medidas antes mencionadas tienen incidencia directa en la elevación del nivel de vida de la población, de manera que este factor no es independiente de los demás. Adicionalmente, una política de combate a la pobreza también debe ir acompañada de una política poblacional orientada a abatir las elevadas tasas de crecimiento demográfico en la región.

C. CONDICIONANTES ESTRUCTURALES EN MATERIA AMBIENTAL

Con objeto de evaluar el aspecto estructural de las condiciones ambientales en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana, se consideran tres grupos de indicadores: a) utilización de recursos naturales; b) recursos humanos e infraestructura, y c) degradación ambiental.

1. Utilización de recursos naturales ^{104/}

Uno de los problemas ambientales más apremiante es la deforestación, que ha adquirido proporciones y un ritmo alarmantes, además de repercutir sobre los restantes problemas ecológicos. ^{105/} En el cuadro 19 y el gráfico adjunto puede apreciarse el problema de la deforestación.

Cuadro 19

INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES

Utilización de recursos naturales

	Exportaciones agrícolas tradicionales (% total de exportaciones, 1992)	Deforestación		Densidad demográfica (hab. km ² 1993)	Consumo de energía; leña como % total (1992)	Producción de madera en troza (% crecimiento 1979-81/1989-91)	
		Bosques/total suelo (1992)	Crecimiento de bosques 1961-1992 (%)				Crecimiento de pastizales 1961-1992 (%)
Costa Rica	43.0	38.4	-49.4	155.7	65	27.7	16
El Salvador	36.4	8.1	-50.0	1.0	262	48.4	17
Guatemala	44.0	56.0	-33.1	27.9	92	59.5	30
Honduras	67.3	42.3	-44.7	28.6	47	54.5	27
Nicaragua	74.5	32.7	-51.9	41.0	32	57.1	29
Panamá	77.8	61.7	-32.5	40.0	33	26.3	3
República Dominicana	34.1	16.5	-9.4	-	153	23.3	27

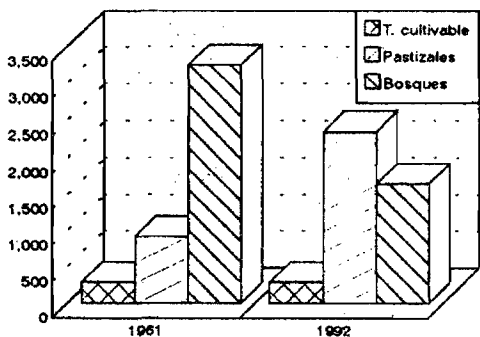
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano; FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación; The World Resource Institute, World Resources; Anuario FAO, Fertilizantes.

^{104/} Para una visión más detallada de este tema, véase en PNUMA (1990).

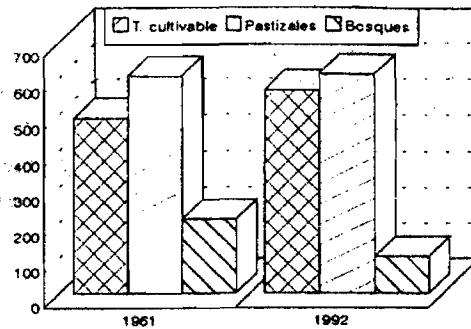
^{105/} En la República Dominicana los bosques constituyen una proporción pequeña del total de tierras, que se ha mantenido estable.

Gráfico
USO DE SUELO

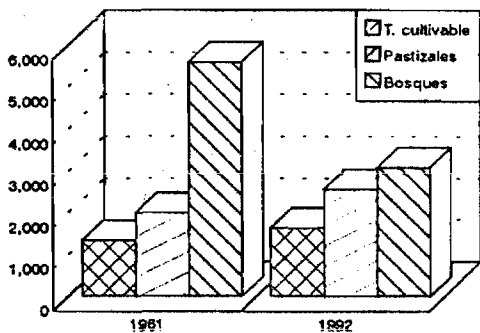
COSTA RICA: USO POTENCIAL DEL SUELO
(Miles de hectáreas)



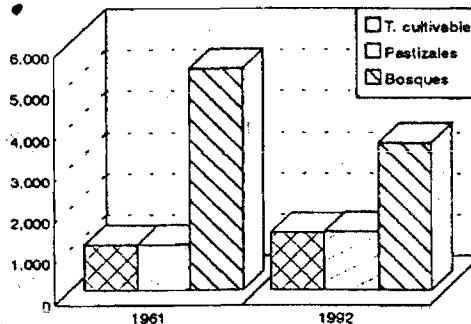
EL SALVADOR: USO POTENCIAL DEL SUELO
(Miles de hectáreas)



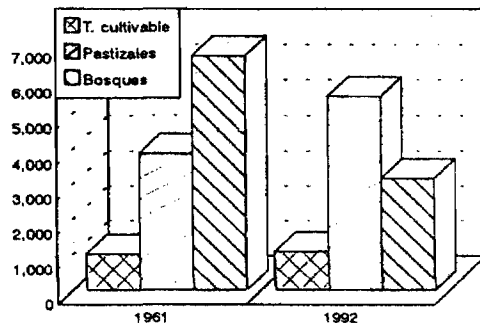
HONDURAS: USO POTENCIAL DEL SUELO
(Miles de hectáreas)



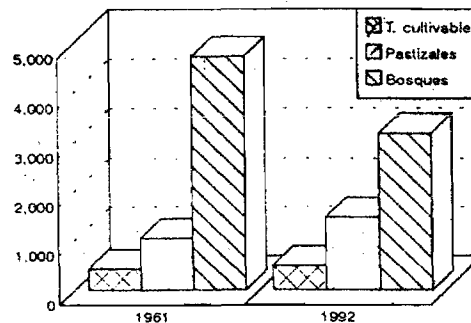
GUATEMALA: USO POTENCIAL DEL SUELO
(Miles de hectáreas)



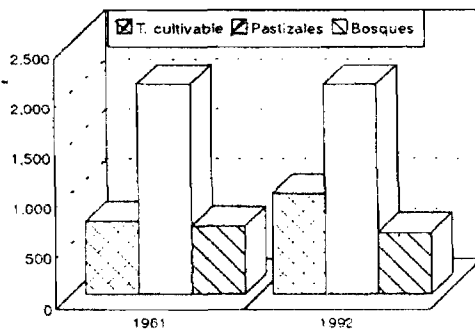
NICARAGUA: USO POTENCIAL DEL SUELO
(Miles de hectáreas)



PANAMA: USO POTENCIAL DEL SUELO
(Miles de hectáreas)



REPUBLICA DOMINICANA: USO POTENCIAL DEL SUELO
(Miles de hectáreas)



La progresiva deforestación se vincula a la expansión de los cultivos de exportación: el café desde mediados del siglo XIX; el banano desde fines del siglo XIX; el algodón, que alcanzó su mayor auge después de 1950, a raíz de la demanda mundial de fibras naturales; el azúcar en los sesentas y la ganadería, a partir de la década de los setenta. La introducción de la producción del banano se realizó en terrenos marginales que originalmente ocupaba el cultivo de granos básicos, de manera que éstos fueron desplazados en alguna medida por este nuevo tipo de monocultivo. 106/

El cultivo del algodón, que se llevó a cabo en tierras muy fértiles, ejerció un efecto especialmente depredador. Después de reducirse su área sembrada, las tierras quedaron casi inservibles. Este terreno se ha ido recuperando parcialmente para adaptarlo a otros cultivos.

El azúcar registró su auge a partir de los años sesenta y también resultó depredador. Sin embargo, se han desplegado algunas acciones que mitigan parcialmente su efecto antiecológico: a) los ingenios generan en muchos casos su propia energía eléctrica a partir del bagazo de la caña. En El Salvador, por ejemplo, este tipo de energía satisfizo 22% del total de consumo industrial en 1992, 107/ y b) se producen derivados de la caña que tienen efectos ecológicos benéficos. El alcohol carburante, por ejemplo, se mezcla con gasolina y ello reduce la contaminación del combustible utilizado por los vehículos. Un proyecto con este fin se inició en 1984 en El Salvador, pero no prosperó. 108/ Actualmente, las destilerías producen sobre todo alcohol para consumo humano. 109/

La ganadería extensiva ha ocupado el mayor espacio territorial. Su arraigo entre la población agrícola ha sido especialmente fuerte pues no sólo constituye un producto de exportación importante, sino también porque es una actividad económica cuya acumulación de capital provee más seguridad que la de algunos cultivos agrícolas.

El método arcaico de producción ganadera dio lugar a una elevada expansión de los pastizales, de forma que la superficie total destinada a esa actividad en la región pasó de 27% en 1961 a 42% en 1992, a la vez que el área de bosques descendía de 61 a 41% en el mismo lapso (véase nuevamente el cuadro 19 y el gráfico). Por ende, el área de bosques evolucionó en sentido exactamente opuesto al de pastizales. Se debe agregar que si bien últimamente la tierra destinada al ganado ha aumentado a menor ritmo o incluso ha descendido en zonas ganaderas tradicionales como la de Guanacaste en Costa Rica, Escuintla en Guatemala o Choluteca en Honduras, dicha actividad ha tendido a desplazarse hacia las fronteras agrícolas. 110/ En Nicaragua la guerra generó un proceso de involución de tierras dedicadas a la ganadería en los años ochenta, pero en los noventa se la retomó con mucho impulso.

106/ Pasos (1994).

107/ En los períodos de zafra hay un excedente que permite alimentar también la red de servicio público de electricidad.

108/ La producción de etanol a partir de la caña de azúcar, sin embargo, genera un residuo, la "vinaza", que es altamente contaminante para el agua, por consumir mucho oxígeno. CEPAL (1995j).

109/ CEPAL (1995j).

110/ Pasos (1994).

Esta incursión incesante hacia nuevas tierras ha sido la principal causante de la deforestación de bosques tropicales húmedos. Todavía entre 1990 y 1992 se agregaron 270,000 hectáreas al uso de pastizales, principalmente a costa del bosque primario. La ineficiencia con que se utilizan las tierras es evidente si se considera que el número de cabezas de ganado bovino se ha estancado, e incluso disminuido. En 1993 se reportaron en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana 13,461,000 cabezas, frente a las 13,933,000 que existían en 1984. Costa Rica, Honduras, Nicaragua, y en menor medida Panamá, presentan cierto descenso del hato ganadero. También el peso de las exportaciones de carne en el total de exportaciones de productos primarios se ha reducido en todos los países.

Además de la expansión de pastizales, en la deforestación influyen el cultivo de granos para la engorda de ganado y consumo humano que se establece en los márgenes de los pastizales. A diferencia del café, el banano y el algodón, que se han desarrollado como enclaves en el territorio centroamericano, la ganadería es más adaptable a distintas condiciones, de forma que puede ocupar una superficie más amplia y diversa.

La carencia de fuentes de energía eléctrica alternativa y la pobreza también han contribuido a una tala de bosques desmesurada. La proporción de la energía total generada por la leña alcanza niveles alarmantes en la mayoría de los países. En 1992 representaba cerca del 50% o más del consumo de energía en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. (Véase de nuevo el cuadro 19.) ^{111/} Así, la madera obtenida de la tala no genera ingresos sustanciales que pudieran capitalizarse para mejorar la productividad agrícola o reforestar. De la madera aserrada, sólo una pequeña proporción (algo más de 10%) se utiliza en la fabricación de productos más sofisticados. Únicamente en Costa Rica se destina alrededor de un tercio de la madera a esos fines.

El proceso de deforestación se ha detenido por la imposibilidad de ampliar la frontera agrícola o incursionar más en áreas boscosas en El Salvador y en Costa Rica, mientras que en la República Dominicana ello habría ocurrido con anterioridad al período en estudio. En el primer caso se debe al agotamiento de superficie para incorporar a actividades agropecuarias (la densidad demográfica de El Salvador es la más alta de la región), y en el segundo caso por la creación masiva de parques nacionales que los protegen de nuevos colonos. De todas formas, mucha del área protegida es difícilmente aprovechable para la cosecha o pastizales.

El esfuerzo más grande de reforestación lo ha hecho Costa Rica. Se estima que el área reforestada entre 1979 y 1993, bajo un programa de incentivos, fue de 100,549 hectáreas. Este proceso adquirió más empuje entre 1988 y 1993 cuando se introdujeron nuevos incentivos a la reforestación, que beneficiaban también a los medianos y pequeños productores, además de los grandes los Certificados de Abono Forestal (CAF). ^{112/} En 1995, por primera vez, el área reforestada superó a la deforestada en Costa Rica.

^{111/} Hay que señalar, sin embargo, que no toda la oferta de leña proviene de la tala indiscriminada de árboles. El cultivo de café, que debe hacerse en áreas sombreadas, provee actualmente el 43% de la oferta total de leña en El Salvador, gracias a la poda de los árboles de sombra. CEPAL (1995j).

^{112/} CEPAL (1995e).

2. Recursos humanos e infraestructura

La ampliación de la frontera agrícola a costa de los bosques naturales no ha aliviado la pobreza en Centroamérica. Las tierras que quedan al descubierto tienen capas fértiles delgadas y debido a las copiosas lluvias difícilmente conservan sus nutrientes. Más aun, los campesinos han sido desplazados a las laderas de las zonas altas, y para producir granos han deforestado territorio especialmente vulnerable a la erosión. En general, las tierras recientemente colonizadas, al ser ocupadas frecuentemente por los sectores pobres de la población rural, son sometidas a un uso intenso, y su calidad se deteriora rápidamente, de forma que los colonos deben vender la tierra, comúnmente a ganaderos, y penetrar nuevas zonas boscosas o emigrar. En El Salvador, donde las áreas boscosas han sido las más devastadas en Centroamérica, casi el 60% de los granos básicos se producen en suelos no apropiados para cultivos anuales, ya que son laderas con pendientes muy inclinadas. El 75% del territorio de ese país está severamente erosionado. 113/ Además, como no se toma ninguna medida de protección de la tierra, su erosión es particularmente acelerada. 114/ En Costa Rica el 42% de los suelos están erosionados en algún grado 115/ y en Guatemala el 65% de las tierras altas están afectadas por los altos índices de erosión.

Vale la pena mencionar que la expansión de la frontera agrícola no siempre responde a la falta real de parcelas cultivables, sino a la existencia de una población rural pobre flotante y a una utilización irracional del suelo, producto de una inadecuada tenencia de la tierra y/o de una escasez de crédito al sector. Por ejemplo, en El Salvador las propiedades afectadas por la reforma agraria de 1980 incluyen un alto porcentaje de las tierras más fértiles del país, pero a la vez están subutilizadas. En contraste, pequeños predios de campesinos pobres están sometidos a una sobreexplotación. También hay un bajo aprovechamiento de campos fértiles debido al escaso sistema de riego en ese país, ya que 27% del total de terrenos con potencial de riego no disponen de tal infraestructura. 116/ En la República Dominicana se efectuó una Reforma Agraria en 1961 y, a causa de sus pobres resultados, en 1972 mediante un "Código Agrario" se la intentó fortalecer. Sin embargo, una serie de otros problemas (falta de crédito y de apoyo técnico, precios controlados, entre otros factores) han mantenido bajo el nivel de productividad y sigue practicándose un uso irracional de la tierra. 117/

Entre 40 y 60% de la población aún habita en zonas rurales de los países estudiados, y ello agrega una presión sobre los recursos naturales. Alrededor del 70% de la población total en Guatemala, El Salvador y Honduras vive debajo de la línea de pobreza. (Véase el cuadro 20.) Pese a su disminución en todos los países a lo largo de las últimas dos décadas, la tasa de fertilidad sigue siendo considerablemente más elevada que en países desarrollados, y en promedio el 40% de la población es menor de 15 años. Además de las presiones demográficas, el factor educativo también es desalentador; en particular, Guatemala presenta el índice más alto de analfabetismo (44%). En el sector rural la educación es aun más rudimentaria. En Honduras, por ejemplo, en 1993 el 71%

113/ PNUMA (1990).

114/ CEPAL (1995h).

115/ CEPAL (1995e).

116/ CEPAL (1995h).

117/ CEPAL (1995i).

de la población rural tenía sólo entre 0 y 5 años de escolaridad; sólo 6.6% de la población tenía 10 o más años de escolaridad. Ello implica una gran inflexibilidad de la mano de obra para adaptarse a actividades no agrícolas o incluso a innovaciones de la producción en ese rubro.

Cuadro 20

INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES
RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURA

(Porcentajes)

	Hogares bajo la línea pobreza	Alfabetización Población total	Población rural con acceso a	
			Alcanta- rillado	Agua potable
Costa Rica	25	93	93	84
El Salvador	68	75	38	15
Guatemala	68	56	52	43
Honduras	73	75	42	48
Nicaragua	62	78	...	21
Panamá	36	90	68	66
República Dominicana	55	84	75	45

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano; FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación; The World Resource Institute, World Resources; Anuario FAO, Fertilizantes.

Así, el crecimiento demográfico, la pobreza en general y en particular en el agro, la baja escolaridad, el irracional uso y la modalidad de tenencia de la tierra, ejercen una presión permanente sobre los recursos naturales.

3. Degradación ambiental

La desmedida utilización de pesticidas y fertilizantes ha empobrecido la calidad de la tierra y la resistencia natural de los cultivos a las plagas. El empleo de fertilizantes aumentó a una tasa muy elevada en la región entre mediados de los años sesenta y principios de los setenta (91% entre 1964 y 1971) y durante la siguiente década (60% entre 1970 y 1982). Entre 1981 y 1993 el crecimiento fue de 31.7% y, aunque menor que en los períodos anteriores, seguía siendo significativo. (Véase el cuadro 21.) La intensidad de uso de fertilizantes se hace más patente si se considera que la tierra cultivable se expandía sólo 19% entre 1964 y 1992, en tanto que los fertilizantes lo hacían a un ritmo tres veces mayor. El uso de pesticidas también es muy alto en Centroamérica, y especialmente intensivo en productos de exportación como el banano, el café y el algodón, entre otros. Costa Rica es el país que registra un mayor consumo de esos agroquímicos por habitante en la región.

Cuadro 21

INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES

Degradación ambiental

	Emisiones CO2 anual por habitante 1991 <u>a/</u>	Extracción anual de agua potable por habitante <u>b/</u>	Crecimiento de fertilizantes (por ha de tierra cultivable) (%)	Especies amenazadas respecto del total (%)
Costa Rica	1.06	780	72.0	3.5
El Salvador	0.48	240	-6.7	2.1
Guatemala	0.48	140	57.1	3.8
Honduras	0.37	510	-	2.5
Nicaragua	0.55	370	-50.0	...
Panamá	1.47	740	-5.9	4.5
República Dominicana	0.84	450	86.0	3.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano; FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación; The World Resource Institute, World Resources; Anuario FAO, Fertilizantes.

a/ Miles de toneladas métricas.

b/ 1981-1993, metros cúbicos.

El efecto de la erosión no es sólo el empobrecimiento de la calidad de las tierras cultivables y su progresiva reducción en la productividad, sino también el aumento en la sedimentación de las cuencas hidrográficas. Ello reduce el caudal de los ríos y su potencial en la generación hidroeléctrica, así como el abastecimiento de agua a la población y el agro, entre otros problemas.

El deterioro de la calidad del agua también proviene del mal manejo de desechos sólidos. La agroindustria, que en los países estudiados emplea métodos primitivos de producción, contamina ríos con materia orgánica; en especial destacan por su carácter pernicioso el procesamiento del café y la caña de azúcar. La deficiente planificación urbana también es responsable del problema. Sobresale el caso de El Salvador, donde los desechos sólidos se vierten en ríos sin mayor tratamiento. Sólo 38% de la población tiene acceso a servicios de alcantarillado y en el campo únicamente la mitad tiene instaladas letrinas, a lo que hay que agregar la contaminación de los pesticidas y fertilizantes a dicho recurso hídrico. (Véase de nuevo el cuadro 20.) El 84% del sector industrial, por otra parte, derrama sus desechos sin mayor tratamiento a los ríos y al sistema de alcantarillado. Se estima que 90% de las aguas superficiales están contaminadas en ese país. 118/

En el ámbito industrial, los países tienen más capacidad de absorción de contaminantes, porque dicho sector es relativamente pequeño. De todas formas, algunas industrias llegan a ser muy contaminantes debido a los desechos sólidos mencionados. Además, la actividad industrial junto con la pobre calidad de la gasolina 119/ y una planta automovilística en gran medida obsoleta también han generado una emisión no insignificante de gases que afectan a la capa de ozono. 120/ Los casos más agudos de emisión de CO₂, por ejemplo, se reportan en Costa Rica y Panamá (1.06 y 1.47 miles de toneladas por año, respectivamente), lo cual de todos modos se compara favorablemente con las emisiones de los Estados Unidos y Canadá (19.53 y 15.21 toneladas, respectivamente por habitante, por año; véase de nuevo el cuadro 21).

La actividad industrial en varios países se ha concentrado en la maquila y ello ha ayudado a diversificar las exportaciones. La creación de Zonas Francas, del Régimen de Importación Temporal, y de los Certificados de Exportación, entre otros, han atraído inversionistas extranjeros, y últimamente también a muchos nacionales.

Las exportaciones de prendas de vestir y textiles ha mostrado una dinámica excepcional en los últimos cuatro años. El peso de este rubro en el total de exportaciones de Centroamérica a los Estados Unidos pasó de 28% en 1990 a 49% en 1994, y de 39.7 a 50% en la República Dominicana. 121/ Aunque el dinamismo de esta industria reduce la presión sobre los recursos naturales, las condiciones en que opera en muchos casos no son las indicadas en términos ambientales. En la República Dominicana, donde más se ha desarrollado este tipo de producción, la actividad maquiladora acusa numerosos problemas: "manejo inadecuado de material contaminante en la industria electrónica"; "inadecuada disposición de residuos sólidos resultantes"; "contaminación de aguas subterráneas debido a la ausencia de alcantarillado, disposición inadecuada 'in situ' de las aguas residuales", y hacinamiento humano en los alrededores de los parques. 122/ En otros países, como Costa Rica, ha habido un esfuerzo especial por cuidar los aspectos ecológicos en zonas francas.

Finalmente, la desaparición de bosques y la contaminación del agua han puesto en peligro la biodiversidad de la región. Diversas especies de la flora y la fauna de esos países se encuentran en peligro de extinción, como se aprecia en el cuadro 21. La expansión de la actividad turística más notoria en la República Dominicana y Costa Rica comienza a considerar la preservación del entorno.

Un análisis comparativo indica que las condiciones ambientales estructurales son heterogéneas entre los países y en el interior de cada uno (véase el cuadro 22). En Costa Rica se ha detenido la

119/ La Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, sin embargo, contempla un mejoramiento de la calidad de la gasolina, compromiso que se está comenzando a cumplir en varios países.

120/ La liberalización de importaciones de automóviles usados, decretada en los últimos años en varios de los países estudiados, ha dañado la calidad del aire.

121/ Panamá fue el único país en que las exportaciones de textiles y prendas de vestir se redujeron fuertemente en el período mencionado (de 26% del total en 1990, ese porcentaje alcanzaba apenas el 12 en 1994).

122/ CEPAL (1995i).

deforestación, tras haber sido el país con la mayor tasa de tala. El alto nivel de vida ha mitigado algunos problemas ambientales, pero sigue mostrando fuertes deficiencias reflejadas en la emisión de CO₂ y la extracción de agua por habitante, así como el crecimiento en el uso de fertilizantes. Al igual que en Costa Rica, en Panamá, la menor deforestación, la baja densidad demográfica, el reducido consumo de leña como fuente de energía y la menor producción de madera en troza, además de indicadores sociales relativamente alentadores, ha significado una menor presión sobre los recursos naturales. No obstante, su récord en cuanto a la degradación ambiental no es totalmente satisfactorio: registra la emisión de CO₂ por habitante más elevada de la región, una alta extracción de agua potable y una considerable proporción de especies en extinción. La República Dominicana comparte con Costa Rica y Panamá el menor ritmo de deforestación (aunque no la deforestación en términos absolutos, que es de las más altas), el bajo consumo de leña como energía, los mejores niveles de vida que el resto de los países y, a diferencia de Panamá, cuenta con una mucho mayor diversificación de exportaciones. Los demás indicadores tienen un comportamiento menos satisfactorio, especialmente en la tasa de crecimiento de uso de fertilizantes, que es la más elevada entre los países considerados.

Los mayores problemas estructurales son la pobreza en Honduras; la deforestación (tanto en términos absolutos como en cuanto a su ritmo de crecimiento), densidad demográfica y acceso a servicios en El Salvador, y finalmente, la deforestación, la expansión de pastizales, el uso que se hace de la madera, así como la disponibilidad de servicios para la población en Nicaragua.

Cuadro 22

CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES EN CENTROAMERICA
Y LA REPUBLICA DOMINICANA

	Utilización de recursos naturales	Recursos humanos e infraestructura	Degradación ambiental
Costa Rica	R	MB	D
El Salvador	R	D	B
Guatemala	D	D	R
Honduras	D	D	B
Nicaragua	D	R	B
Panamá	B	B	D
República Dominicana	R	B	D

MB = Muy bueno.
B = Bueno.
R = Regular.
D = Deficiente.

Guatemala es el país que sufre el mayor número de problemas estructurales. La colocan en ese lugar no tanto la deforestación en sí, en la cual tiene un comportamiento favorable respecto de los demás países, sino la utilización que hace de la leña, la pobreza, el analfabetismo, la falta de servicios, entre otros.

**D. EL GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS PARA CUMPLIR
CON LOS REQUISITOS AMBIENTALES DE UN ACUERDO
AMPLIO DE LIBRE COMERCIO**

Las políticas destinadas a mejorar el medio ambiente se han agrupado en tres categorías: a) instrumentos económicos para apoyar la protección al ambiente y para diversificar exportaciones; b) el marco legal e institucional para proteger el medio ambiente, y c) la adhesión a acuerdos internacionales de protección al medio ambiente.

**1. Instrumentos económicos para apoyar la protección al ambiente
y para diversificar exportaciones**

Aunque en Centroamérica los instrumentos económicos que incentivan el cuidado del medio ambiente son limitados e incipientes, existen algunas experiencias interesantes, principalmente relacionadas con la protección de bosques y con la reforestación, un terreno propicio para inducir mayor cuidado al entorno ambiental.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, para salir del círculo vicioso crecimiento basado en exportaciones de un número limitado de productos primarios /agotamiento de los recursos naturales/ pobreza, Centroamérica necesita, además de mejorar notablemente la productividad en la elaboración de sus bienes tradicionales, generar una gama mucho más variada de bienes y con mayor valor agregado. La diversidad en productos agropecuarios, en particular, también ayudaría a reducir la erosión de la tierra y aumentar su rendimiento.

En el cuadro 23 se aprecia que están mucho más desarrollados los instrumentos económicos para estimular la diversificación de exportaciones que los dirigidos al mejoramiento del ambiente. En general, los países, con la excepción de Nicaragua, parecen haber desarrollado mecanismos adecuados para estimular la actividad exportadora de bienes no tradicionales, destacando Costa Rica en este sentido. Todos ellos cuentan con una ley de inversiones extranjeras moderna o, en la práctica, le dan un trato similar al nacional a los inversionistas extranjeros. Son casi generalizados los regímenes de zonas francas, de importación temporal, además de otros incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales. La mayor diferencia, quizás, es que algunos otorgan Certificados de Abono Tributario (CAT) —Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá (aunque no todos éstos aplican efectivamente este incentivo)—, mientras que el resto no cuenta con este instrumento. 123/

123/ De todas formas, prácticamente en todos esos casos los CAT tenderán a desaparecer antes de que finalice la década.

Cuadro 23

GRADO DE PREPARACION DE POLITICAS INSTRUMENTOS ECONOMICOS

	Incentivos para la protección ambiental	Incentivos a la diversificación de exportaciones
Costa Rica	Incentivos forestales (CAF); conservación de suelos; biodiversidad; turismo ecológico. Intercambio de deuda externa por inversiones en proyectos ambientales.	Ley de Inversiones Extranjeras en proceso; Zonas Francas; Importación temporal; Certificados de Abono Tributario (CAT).
El Salvador	Proyecto de Ley para crear incentivos para actividades forestales. Fondos ambientales públicos y privados. Programa (limitado) de conversión de deuda externa.	Ley de Fomento y Garantía de IED (1988); Ley de Reactivación de las Exportaciones; reintegro 8% valor exportaciones. Zonas Francas y Recintos Fiscales.
Guatemala	Incentivos fiscales diversos (reforestación, áreas protegidas, etc.). Resultados insatisfactorios.	No hay aún una Ley de Inversiones Extranjeras. Ley de Zonas Francas y Ley de fomento de la maquila. Exenciones fiscales a exportadores.
Honduras	Incentivos fiscales para forestación, industria, modernización del sector agrícola. Algunos incentivos contraproducentes (estímulo a la producción de café en áreas forestales).	Ley de Inversiones Extranjeras. Zonas Industriales para procesamiento para Exportaciones. Régimen de Importación Temporal y otros incentivos fiscales.
Nicaragua	Existen algunos incentivos fiscales, pero no se aplican. Fondos: forestales, pesca sostenible, control de contaminación.	Ley de Inversiones Extranjeras. Zonas Francas (incipientes). Incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales y CAT.
Panamá	Incentivos forestales y para la vida silvestre; Fideicomiso para la Conservación. Varios Fondos.	No hay Ley de Inversiones Extranjeras. Zonas francas. Incentivos fiscales a exportaciones no tradicionales y CAT (el más elevado y flexible).
República Dominicana	Hay disposiciones legales para otorgar incentivos, pero no se aplican (falta de criterios técnicos para dar apoyo).	Nueva Ley de Inversión Extranjera en proceso de aprobación. Importación Temporal. Zonas Francas y otros incentivos fiscales.

Fuente: FEDEPRICAP, Estudios de Legislación Ambiental por país de Centroamérica y Marcia González Aguiluz, *Resumen Comparativo de la Región Centroamericana en Materia de Medio Ambiente*, Costa Rica, 1995, y CEPAL.

En la práctica, la República Dominicana, Costa Rica y El Salvador son los que más han mejorado su posición exportadora, de acuerdo con diversos indicadores de competitividad (véase el capítulo VI).

En cuanto a los instrumentos económicos enfocados a la ecología, predomina una serie de incentivos fiscales para cuidar los bosques y reforestar, mientras que otros recursos carecen, en general, de respaldo de este tipo.

2. Marco legal e institucional de protección al medio ambiente

Entre fines de los ochenta y principios de los noventa se empezó a advertir una mayor conciencia de los problemas ecológicos en Centroamérica, tanto debido al marcado deterioro que esa región ha padecido como por la presión internacional para preservar los recursos naturales. La protección al ambiente está contemplada en la constitución de todos los países 124/ y algunos —Guatemala (1986), Honduras (1993) y Costa Rica (1995)— cuentan con una ley específica sobre el tema.

Sin embargo, de hecho, lo que ha dominado el marco legal sobre el medio ambiente ha sido la legislación sectorial con referencia a aspectos ecológicos. Se ha tendido a legislar sobre cada recurso por separado y falta, por lo general, un marco legal que rijan al medio ambiente como un todo. En los casos en que estas leyes globales existen, son recientes y las reglas sectoriales dispersas con frecuencia aún no engranan adecuadamente con las primeras. Aunque al aparecer las leyes ambientales generales tienden a derogar algunos de los preceptos jurídicos sectoriales incompatibles, la armonización de la legislación tomará cierto tiempo en converger en un cuerpo coherente. Más aún, las leyes ambientales en muchos casos no van acompañadas de los reglamentos y las normas técnicas indispensables para su aplicación.

Dada la amplitud del tema, en el presente trabajo se ha considerado sólo parcialmente la legislación sectorial. Junto con la legislación de carácter global, en el cuadro 24 se aprecia aquella relativa al uso de fertilizantes y pesticidas, aquellas reguladoras (directa o indirectamente) de la biodiversidad, y lo concerniente a estudios de impacto ambiental. 125/

Uno de los recursos más regulados ha sido la flora terrestre, especialmente los bosques, con resultados benéficos también para la fauna; a su vez, el aire constituye probablemente el recurso natural menos cuidado en la región y la protección de los recursos hídricos se encuentra en una situación intermedia. 126/

124/ Las constituciones de Costa Rica (1949), República Dominicana (1966), Panamá (1972), Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985) y Nicaragua (1987) contienen disposiciones referentes a la protección del ambiente (Brañes, 1994).

125/ Brañes (1994).

126/ *Ibidem*.

**GRADO DE PREPARACION DE POLITICAS
NORMATIVIDAD Y RESPALDO INSTITUCIONAL**

	Legislación general promotora de la protección al medio ambiente	Legislación sobre pesticidas	Normas reguladoras de biodiversidad	Legislación sobre estudios de impacto ambiental
Costa Rica	Protección al ambiente incluida en la Constitución contempla sanciones. Ley Orgánica del Medio Ambiente. Respaldo institucional insuficiente (control insuficiente por falta de recursos y personal capacitado).	Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas; Reglamento de Seguridad sobre Empleo de Sustancias tóxicas en la agricultura; reglamento de expendios y bodegas de plaguicidas. El MAG tienen la potestad para monitorear de cerca el cumplimiento de las reglas.	Ley Forestal; Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Ley de Parques Nacionales. (Costa Rica tiene el 5% de la biodiversidad del mundo; 12% del total del territorio son áreas protegidas).	Se hacen actualmente EIA, respaldados por ciertas leyes específicas. Aún es un procedimiento parcial, falta reglamentación. Proyecto de Ley Orgánica del Medio Ambiente establece la obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental.
El Salvador	Se menciona en términos muy generales en la Constitución. No existe una Ley de protección al medio ambiente; existen normas sectoriales bastante completas (excepto en protección de suelos).	Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para uso agropecuario y Reglamento. Legislación insuficiente.	Ley nueva (1994) que contempla sanciones. Es posible patentar procesos biotecnológicos (Ley de Derechos de Autor, 1994) Ley Forestal y Proyecto de Ley Forestal (ahora incluirá áreas protegidas; por ahora 0.9% del territorio son áreas protegidas).	Aplicados sólo en áreas restringidas del área metropolitana. Faltan reglamentos. Anteproyecto de Ley de Evaluación de impacto ambiental.
Guatemala	Constitución contempla protección al medio ambiente. Ley para la protección y el mejoramiento del Medio Ambiente (faltan reglamentos); excesiva y dispersa normatividad; faltan sanciones y aplicación de las leyes.	Legislación específica sobre plaguicidas, pero la prevención y la aplicación de la ley es débil.	Ley Forestal; Ley de Areas Protegidas (7.6% del territorio son áreas protegidas); Ley de Caza; Ley de Pesca. No hay suficiente control. Hay tráfico ilegal de flora y fauna.	Obligación de practicar EIA en casos de peligro al medio ambiente (parte de la ley de Medio Ambiente, pero los reglamentos por ahora están en vías de elaboración). Se efectúan pocos EIA y son deficientes.
Honduras	Incluido en la Constitución, en forma general. Existe la Ley General del Ambiente y su Reglamento. Fiscalización muy débil, pero sí existe y tiende a mejorar (la figura de delito ecológico es nueva).	Ley Fitozoosanitaria (1994); Reglamento de Registro, Importación y Elaboración... de plaguicidas; control débil (subsiste contrabando, reenvasado y otros factores de riesgo).	Ley forestal. Normatividad indirecta, sanciones leves. Lo más importante son las áreas protegidas (4.8% del territorio), los demás aspectos están bastante descuidados.	Regulados por la Ley General de Ambiente. Los EIA son obligatorios para toda actividad que pueda dañar el ambiente. Son costosos, su tramitación es muy lenta y su calidad es deficiente. El número de EIA es pequeño en relación a las necesidades. Las sanciones, aunque existen, no se aplican.

Cuadro 24 (Conclusión)

	Legislación general promotora de la protección al medio ambiente	Legislación sobre pesticidas	Normas reguladoras de biodiversidad	Legislación sobre estudios de impacto ambiental
Nicaragua	Considerado en la Constitución, en términos generales (1987). Dispersión de normas jurídicas. Aunque existen para algunos sectores, otros, como agua y suelo, están casi desprovistos de ellas. Débil fiscalización. Proyecto de Ley de Ambiente y Recursos Naturales (contempla el delito ecológico).	Legislación dispersa y escaso control del manejo de plaguicidas. El reglamento sobre importación, distribución y uso de productos químicos y químico-biológicos para la industria agropecuaria, es el más completo. Anteproyecto de Ley de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas y Peligrosas.	Protección insuficiente de la biodiversidad. No existe definición legal de áreas protegidas (7.3% áreas protegidas). Ley de Caza y decretos varios que protegen a distintas especies. Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las Riquezas Forestales.	Existe un reglamento de permiso de Evaluación de impacto ambiental desde fines de 1994. Están especificadas las actividades que requieren un EIA y éstos son obligatorios. Aún es prematuro evaluar su funcionamiento.
Panamá	Capítulo completo en la Constitución destinado al derecho de un ambiente sano. No hay ley específica aún sobre el medio ambiente, pero existe un Proyecto de Ley del Ambiente.	Regido por el Código Sanitario. Por ley están reguladas las importaciones de pesticidas y el Dpto. de Salud debe expedir los permisos.	Ley de Vida Silvestre (reciente); Ley Forestal (reciente). Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas; Reservas Forestales; creación de refugios de vida silvestre; bosques protectores; reservas hidrológicas; (17% del territorio son áreas protegidas).	Reglamentación dispersa e insuficiente. Un capítulo del Proyecto de Ley del Ambiente aborda los EIA, los hace obligatorios y establece las condiciones que deben cumplir.
República Dominicana	Constitución Política contempla la protección al medio ambiente.	Decreto sobre importación, formulación, comercialización y uso de plaguicidas agroquímicos.	Ley de manejo de Bosques; Ley sobre Caza; Ley sobre Conservación Forestal y Arboles Frutales.	...

Fuente: FEDEPRICAP, Estudios de Legislación Ambiental por país de Centroamérica y Marcia González Aguiluz, *Resumen Comparativo de la Región Centroamericana en Materia de Medio Ambiente*, Costa Rica, 1995, Informe Nacional, República Dominicana, Conferencia de Río, 1991 y CEPAL.

La mayoría de los países han promulgado una ley forestal y, un menor número de ellos —Costa Rica, Guatemala, Honduras 127/ y Panamá— ha elaborado una ley de áreas protegidas (o de conservación de vida silvestre, según se defina en cada país). La normatividad sobre el uso de fertilizantes y pesticidas es bastante heterogénea en la región, y en general existe un control débil de su empleo. Las mayores deficiencias se presentan en la legislación sobre estudios de impacto ambiental, aunque se trabaja actualmente para mejorarla. 128/ Cabe mencionar que los países con leyes ambientales más modernas son Costa Rica y Honduras. Sin embargo, no puede juzgarse aún su efectividad salvo en el primero en que se ha puesto especial atención para conciliar la política ambiental con un modelo de desarrollo sustentable.

La aplicación de las leyes es deficiente en todos los países de la región, al igual que en la mayor parte de América Latina, por motivos tanto administrativos, legislativos como del sistema judicial. En términos administrativos, las funciones frecuentemente están demasiado centralizadas, lo cual no significa que estén bien coordinadas. Así, la gran distancia y el desconocimiento en el gobierno central de problemas ambientales concretos limita la capacidad de las autoridades para resolverlos, ya que los municipios tienen un papel marginal en la gestión ambiental. La fragmentación sectorial de los organismos del gobierno encargados de problemas ambientales también resta eficacia a la conducción de la política respectiva. La escasa participación social que admite la gestión ambiental en los países trunca asimismo la detección de los problemas ambientales y la fiscalización de la legislación correspondiente. 129/

Los problemas de carácter legal ya han sido mencionados anteriormente; en particular, destaca su sectorialización, su insuficiencia y la falta de leyes ambientales propiamente tales o la falta de reglamentación de esas leyes. A ello agréguese que la legislación ambiental a menudo es poco "eficiente", en el sentido de que no se adecua a las necesidades de protección ecológica que el país requiere. Esto no sólo se debe a que las leyes pueden ser incompletas, sino también a que haya una incompatibilidad entre el modelo de desarrollo que se sigue y el equilibrio ecológico. Una legislación ambiental eficiente debería contener algunos aspectos que garantizaran que el ámbito económico no trasgreda los límites de la sustentabilidad ecológica.

La falta de "eficiencia" de las leyes ambientales frecuentemente también explica, por lo menos en parte, las dificultades para aplicar con "eficacia" el marco legal ambiental. 130/

Por último, las características del derecho civil que rige las leyes ambientales obstaculiza su aplicación, pues no tipifica mayormente el daño ambiental. El hecho de que éste pueda tener un impacto difuso en una colectividad torna difícil identificar el perjuicio personal, que es la base para entablar una demanda judicial, por lo que no se persiguen como delito una buena parte de los daños

127/ En el caso de Honduras, la consideración de áreas protegidas está incluida en la Ley Forestal.

128/ En 1995 se hicieron dos reuniones sobre los EIA, con el financiamiento de Suecia y el PNUMA, entre otros organismos.

129/ Brañes (1994).

130/ Para una explicación de los términos "eficiencia" y "eficacia" en el terreno legal ambiental (Brañes 1994).

ambientales. Es necesario en todos los países introducir en la legislación disposiciones ambientales penales que permitan tratar adecuadamente el delito ambiental. 131/

Las iniciativas regionales, tales como la "Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sustentable" (noviembre de 1994), han sido de suma trascendencia para superar algunos de los problemas mencionados. Es interesante observar que la dimensión ambiental en la legislación nacional de los países ha adquirido mayor relevancia a partir de la iniciativa regional de crear la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) en 1989. A partir de la CCAD se crearon las Comisiones Nacionales de Medio Ambiente (CONAMA), 132/ que reúnen a los principales ministerios y las ONG relacionadas con el medio ambiente.

Con el apoyo de fondos internacionales (especialmente del Banco Mundial), los CONAMA de cada país han elaborado, o están en el proceso de hacerlo, un Plan de Acción Ambiental.

Vinculadas a la CCAD, ha habido otras iniciativas respecto del problema ambiental, y especialmente forestal. Entre éstas destaca la puesta en marcha del Plan de Acción Forestal Tropical para Centroamérica (PAFT-CA) en mayo de 1990, la creación del Consejo Centroamericano de Bosques (CCAB) y el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP). También son dignas de mención otras instancias regionales que se ocupan del medio ambiente, como la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CICAD).

La creación de organismos regionales de protección del ambiente con mandatos específicos para emprender acciones ambientales eficaces puede ayudar mucho a compensar algunas de las deficiencias nacionales del manejo administrativo en materia ecológica. Al tiempo que ello contribuye a conformar una política ambiental más clara y consistente a nivel regional, también provee una base para que haya una mayor coordinación de las distintas entidades en cada país con funciones relacionadas a la protección del medio ambiente. Los aparatos institucionales nacionales con dichos fines a menudo adolecen de grandes limitaciones, entre ellas, falta de coordinación, que coincide con la fragmentación de la legislación y la falta de visión de conjunto de la protección al ambiente. En este contexto surgen disposiciones incluso contradictorias. Por ejemplo, los estímulos a la colonización de nuevas tierras, que fue la tónica de la política de expansión de la

131/ En Venezuela existe la Ley Penal del Ambiente de 1992, que es novedosa en América Latina (Brañes, 1994).

132/ En Guatemala, la CONAMA fue creada en 1986, pero no cuenta todavía con el reglamento de su ley constitutiva. Sus funciones son formular la política nacional de protección y mejoramiento del medio ambiente; coordinar y controlar la ejecución de la política ambiental; mantener un registro actualizado de todas las disposiciones legales, tanto nacional como internacional relativas al mejoramiento y protección del medio ambiente, entre otras.

Recuadro 7

ALIANZA CENTROAMERICANA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**Objetivos ambientales**

1. Armonizar y modernizar los parámetros ambientales, la legislación y las instituciones nacionales encargadas.
2. Reducir los niveles de contaminación de aire, agua y suelo que afectan la calidad de vida.
3. Salvar, conocer y usar la biodiversidad de la región promoviendo, entre otras cosas, el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas, centros de biodiversidad y jardines biológicos.
4. Fortalecer la capacidad de regulación, supervisión y aplicación de normas ambientales, así como la tipificación de delitos ambientales.
5. Promover la toma de conciencia y la participación de la sociedad mediante la incorporación de aspectos ambientales en los sistemas educativos formales y no formales.
6. Disminuir consistentemente el ritmo de deforestación y al mismo tiempo promover la reforestación y la actividad forestal productiva a nivel regional.
7. Manejar adecuadamente las cuencas hidrográficas para garantizar los diversos usos de recursos hídricos en calidad y cantidad.
8. Fomentar la discusión regional de políticas comunes sobre nuevos productos ambientalmente compatibles, sellos verdes y estudios de impacto ambiental.
9. Impulsar proyectos de desarrollo sostenible en las zonas fronterizas.

frontera agrícola especialmente en los sesenta y los setenta, pueden socavar los esfuerzos que otras instituciones hagan para defender las zonas boscosas. 133/

La cooperación externa a la protección del medio ambiente regularmente incluye un apoyo directo para mejorar la legislación ambiental. Así, por ejemplo, la Declaración Conjunta Centroamericana-U.S.A. (CONCAUSA) establece un compromiso entre las partes para cooperar en Centroamérica en las siguientes áreas: conservación de biodiversidad, energía, legislación ambiental y desarrollo económico sostenible. Asimismo, existen otros proyectos, como el de

133/ El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) en Guatemala es un ejemplo claro, al estimular la explotación de tierras ociosas o deficientemente cultivadas. Si ello se limitara a las tierras ya colonizadas y luego abandonadas, su labor contribuiría al mejor uso de la tierra, pero, de hecho, esa institución ha sido responsable de colonizar nuevas tierras y deforestarlas (como la Franja Transversal del Norte, al sur del Petén). CEPAL (1995g).

Recursos Naturales para Centroamérica, PROARCA (firmado en agosto de 1995, con una duración de tres años), con el apoyo financiero de la AID, el cual se ocupará de problemas relacionados con la biodiversidad (en áreas terrestres y áreas costero marinas) y la legislación ambiental; el Sistema Regional Mesoamericano de Areas Protegidas, Zonas de Amortiguamiento y Corredores Biológicos, con el apoyo de GEF, PNUD-PNUMA (aprobado en 1995); entre otros. ^{134/} La normatividad de la evaluación del impacto ambiental avanza también con ese tipo de apoyo.

Tanto los acuerdos centroamericanos regionales como aquellos de Centroamérica con terceros países o regiones, ponen de manifiesto el compromiso general para desarrollar el marco regulador y legal relativos al medio ambiente. En este sentido, es difícil hacer una diferenciación muy clara en el grado de preparación de los países para cumplir con los requisitos ambientales planteados a nivel de acuerdos comerciales internacionales. Costa Rica, sin duda, es el país que en mejores condiciones se encuentra en cuanto a sus políticas ambientales y su capacidad de aplicarlas. Honduras tiene una ley muy reciente y moderna, pero las difíciles condiciones sociales y económicas pueden dificultar su aplicación. El Salvador y Panamá han desregulado la actividad privada, sin haber creado un marco legal ambiental satisfactorio para impedir que tal desregulación afecte el medio ambiente (la ley ambiental de Panamá ha sido vetada recientemente por el congreso). Nicaragua está actualmente discutiendo su proyecto de ley; finalmente, Guatemala es en donde mayores problemas se advierten desde diversos ángulos.

3. La legislación internacional sobre medio ambiente

Los países en estudio han firmado diversos convenios internacionales sobre medio ambiente, como se aprecia en el cuadro 25. Sin embargo, hay grandes diferencias en el grado de compromiso que han adquirido en estas convenciones globales. Hay algunas convenciones que conciernen mucho a los países de la región, dadas sus características, y a las que la mayoría no se han suscrito. Entre ellos hay algunas referentes a fauna y hábitat, como la de especies migratorias, de la cual sólo Panamá es parte contratante.

Los países más comprometidos con los acuerdos internacionales son Panamá, Costa Rica y Guatemala, en tanto que El Salvador y Honduras han firmado el menor número de convenios. La República Dominicana y Nicaragua representan casos intermedios; este último país está en proceso de celebrar por lo menos dos acuerdos.

^{134/} CCAD, *Informe de Avances en Materia de Medio Ambiente y de Recursos Naturales*.

Cuadro 25

GRADO DE PREPARACION DE POLITICAS

PARTICIPACION DE LOS PAISES EN CONVENCIONES GLOBALES SOBRE MEDIO AMBIENTE

Convenciones globales		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
A	Capa Ozono 1985	X	X	X		X	X	X
A	Control CFC, 1987 (Montreal)	X	X	X		X	X	X
A	Cambio climático, 1992	X	X			X	X	X
SP	Armas biológicas y tóxicas 1972	X	X	X	X	X	X	X
SP	Notificaciones accidentes Nucleares 1986	X		X			X	
SP	Apoyo Accidentes Nucleares 1986			X			X	
SP	Movimiento de sustancias peligrosas 1989 (Basilea)	X	X	X			X	
FH	Protección flora, fauna y bellezas Escénicas en América (1940)		X	X		X	X	
FH	Tratado Antártica, Convención 1959, 1980			X				
FH	Tierras húmedas (Ramsar) 1971	X		X			X	
FH	Herencia Mundial 1972	X	X	X	X	X	X	X
FH	Especies en peligro (CITES) 1973	X	X	X	X	X	X	X
FH	Especies Migratorias 1979						X	
FH	Biodiversidad 1992	X	X		X	En proceso	X	X
O	Descargas en Océanos, 1972	X		X	X		X	X
O	Contaminación Barcos (MARPOL) 1978					X	X	En proceso
O	Ley del Mar 1982	X				En proceso	X	X

Fuente: *The World Resource Institute, World Resources, 1994-1995, A guide to global environment; People and the Environment, 1994, información de los países.*

A = Convenciones sobre la Atmósfera.

C = Convención del Caribe.

CCAD = Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, 1989.

F = Firmante.

FH = Fauna y hábitat.

O = Océanos.

PC = Parte contratante.

PSE = Convención del Pacífico del Sud-Este.

SP = Convenciones sobre sustancias peligrosas.

R = Convenciones regionales.

Se debe subrayar, sin embargo, que la sola firma de un acuerdo internacional no tiene mucho valor si no se traducen los compromisos en leyes nacionales que velen por su cumplimiento. Este paso en muchos casos no se ha dado.

Una política dirigida a involucrar más a los países del área en acuerdos internacionales sobre medio ambiente no sólo los prepararía para la negociación de ingreso al TLCAN o a un ALCA, sino que también ayudaría a complementar y organizar mejor la legislación nacional sobre este tema.

Respecto de los convenios internacionales reconocidos por el TLCAN, los siete países considerados han firmado el Convenio de CITES; excepto Honduras, los demás han suscrito el convenio de Montreal; Honduras y Nicaragua no se han adherido aún al Convenio de Basilea.

En síntesis, si bien la región centroamericana todavía adolece de serios problemas en el diseño y aplicación de sus políticas ambientales, los países del Istmo atraviesan por un período de profundos y rápidos cambios, sobre todo en su legislación ambiental y sus compromisos internacionales. En materia de instrumentos económicos, éstos han demostrado ser eficaces en su esfuerzo por diversificar exportaciones; en cambio, la tarea de desarrollar instrumentos económicos específicos para proteger el ambiente está, en buena medida, aún por hacerse.

E. UNA PERSPECTIVA MUNDIAL DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Las negociaciones que puedan llevarse a cabo para la adhesión a un ALCA se desarrollarán en un marco internacional muy dinámico en materia ambiental. La forma en que las condiciones del comercio internacional se transforman y la creciente conciencia de la gravedad de los problemas del medio ambiente confluyen para alterar constantemente las bases sobre las que se discute el tema.

El deterioro del medio ambiente necesita la cooperación y coordinación mundial para superarse, apoyado cada vez más en las reglas del comercio internacional. Este brinda un entretejido mundial que funciona desde hace mucho tiempo y que ha logrado construir reglas e instituciones bastante desarrolladas y maduras, además de contar con un sistema centralizado de resolución de controversias, la OMC.

A principios de los años setenta, los problemas de contaminación contemplados se limitaban, en general, a aquellos detectados en el ámbito nacional. Por ejemplo, los *Guiding Principles* de la OCDE de 1972 establecían explícitamente que no se abordarían los problemas de contaminación transfronteriza y, en cambio, consideraban más relevante el impacto de las políticas de protección al ambiente y su efecto sobre la competitividad internacional de la industria. 135/

Debido a una mayor conciencia de los consumidores acerca de los problemas generados por la contaminación, el tema ecológico en sí ha cobrado más importancia y la forma de abordarlo se ha modificado. Actualmente, han pasado a primer plano la contaminación global (calentamiento

135/ Stevens (1993).

global, el agotamiento de la capa de ozono y la pérdida de biodiversidad) y la contaminación transfronteriza (problemas como el traslado de sustancias peligrosas, o problemas ecológicos de otro tipo, como la migración de especies).

Este tipo de contaminación requiere una regulación a nivel mundial que ha ido surgiendo, todavía incompleta y dispersa, lo cual ha dado lugar a una serie de conflictos. Frente a los vacíos de normas internacionales, algunos países han aplicado medidas que rebasan su jurisdicción para proteger el medio global o su propio territorio de contaminación proveniente de países vecinos.

En la medida en que se avance en la compatibilización de los estándares ambientales nacionales, se limitará la posibilidad de utilizarlos como barreras no arancelarias al comercio. De hecho, se progresa en este sentido a través del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio de la OMC; la adopción de un reconocimiento mutuo y sistemas de equivalencias para facilitar el comercio transfronterizo; y de esfuerzos de organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de Químicos de la OCDE. 136/

Sin embargo, dado que los esfuerzos anteriores se refieren a los productos en sí —y ésta es materia de regulación de la OMC— los esfuerzos de armonización han ido perdiendo su utilidad a medida que las políticas ambientales han cambiado su enfoque hacia el ciclo de vida completo del producto (desde la forma en que se produce hasta la manera en que se desecha). Reglas acerca del proceso de producción son aplicables, por ahora, sólo dentro de cada país, pero no hay reglas aceptadas internacionalmente. El tratar de imponer los criterios nacionales sobre el ciclo completo, más allá de las fronteras nacionales, ha creado conflictos entre países. Muchos de los aspectos que marcan estándares de un producto en sus distintas etapas de existencia (eco-etiquetado; eco-empacado, etc...) son voluntarios, pero están siendo crecientemente respaldados por gobiernos y podrían volverse obligatorios.

En la medida en que estas inquietudes se vayan incorporando a nuevos acuerdos comerciales, aumentarán las exigencias ambientales. Los mayores costos a cubrir por los exportadores que enfrentan estas normas cada vez más estrictas plantean un esfuerzo especial por parte de los productores centroamericanos y requiere políticas gubernamentales especiales para facilitar la competitividad en el mercado internacional en el terreno de productos ecológicamente amigables. Los acuerdos comerciales que tienen cláusulas ambientales ayudan a hacer converger las políticas ambientales de los diversos países suscriptores. Un ejemplo interesante en este sentido es el TLCAN y los Acuerdos Paralelos. (Véase el recuadro 8.)

Sin embargo, paralelamente, los países tendrán que irse adecuando a las exigencias que el mercado internacional —cada vez más verde— impone sobre los procesos productivos, mediante el requisito, por ejemplo, de la certificación de la ISO 14000 (International Standard Organization, en su aplicación ambiental) sobre insumos ecológicamente amigables. Ello requiere un serio esfuerzo por parte de los países de la región en el sentido de mejorar las técnicas de producción incluso de los productos más tradicionales de exportación (en varios casos, mejorar la técnica para reducir la contaminación de los recursos naturales puede ser simple, como en la producción de café). En la

Recuadro 8

LOS ASPECTOS "VERDES" DEL TLCAN

Los aspectos más relevantes del TLCAN y los Acuerdos Paralelos concernientes al medio ambiente son los siguientes:

a) **Normas.** Hay un claro compromiso en el acuerdo de lograr una armonización y un mejoramiento de las normas ambientales de los tres países.

Independientemente de los esfuerzos de armonización, cada país puede adoptar los estándares que le parezcan pertinentes de acuerdo con el nivel de protección del ambiente que elija, incluso por encima de los fijados internacionalmente (Arts. 904.2 y 713.3).

b) **Inversiones.** Para evitar la competencia a base de menores costos que permiten legislaciones laxas sobre medio ambiente, se establece que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente (Art. 1114). Incluso se admite que el país imponga exigencias referente a la tecnología que deberían emplear los inversionistas para cumplir con los requisitos ambientales (Art. 1106.2). En caso de no respetar este acuerdo, la parte afectada podrá solicitar consultar con la otra parte.

c) **Acuerdos internacionales.** Los países del TLCAN acordaron suscribir los siguientes acuerdos internacionales: Protocolo de Montreal; Convención de Basilea y CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres). También se reconocen los convenios bilaterales entre Canadá y los Estados Unidos (relativo al movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, 1986) y el Convenio entre México y los Estados Unidos (sobre Cooperación para la protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, 1983). Además, la lista de convenios que los miembros del TLCAN se comprometen a respetar puede ampliarse con el acuerdo escrito de las partes.

Estas obligaciones prevalecerán cuando haya incompatibilidad entre el TLCAN y las obligaciones contenidas en los tratados internacionales señalados.

d) **Resolución de conflictos.** En caso de que algún país miembro no aplique su legislación ambiental en forma persistente, se considera la utilización de sanciones, pero sólo después de haber buscado soluciones basadas en la cooperación. Así, se intenta resolver el problema primero en consultas entre las partes; si ello no soluciona el problema, se reúne el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, el que podrá convocar asesores técnicos, mediar y hacer recomendaciones para "ayudar a las Partes a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de la controversia" (Art. 23.4). Si esto no concluye la disputa, entonces el Consejo podrá convocar un panel arbitral que deberá elaborar un informe final.

e) **Cooperación.** El TLCAN cuenta entre sus propósitos el promover una armonización de estándares, que al mismo tiempo tienda a mejorar el nivel en los países que lo integran.

La Comisión de Cooperación Ambiental, cuya creación se establece en los Acuerdos paralelos sobre medio ambiente, entre sus funciones más importantes contempla el intercambio de información ambiental y ayudar a ponerla a disposición del público. El Consejo, que es el órgano rector de la Comisión, entre otras funciones, tiene la de tratar (o ayudar) a evitar disputas ambientales en el TLCAN, además de hacer recomendaciones en aspectos técnicos para recoger información así como para prevenir la contaminación y para elaborar leyes y reglamentos ambientales y su mejoramiento continuo.

medida en que la producción se reoriente hacia bienes industriales o de mayor valor agregado, también deberán cuidarse los aspectos ambientales de los procesos productivos. Así, será cada vez más difícil integrarse al mercado mundial desde lugares con una alta concentración de industrias con procesos altamente dañinos al ambiente, llamados "paraísos contaminantes". Estos tenderán a desaparecer, si los países desarrollados los llegan a considerar un frente de competencia desleal en el mercado mundial (*unfair playing field*).

F. CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

Los países estudiados presentan situaciones disímiles en cuanto al grado de deterioro ambiental y a las políticas seguidas para impedir un mayor daño y/o revertir dicha tendencia. Todos los países de la región, en mayor o menor medida, están modificando el marco legal sobre el medio ambiente, están introduciendo algunos instrumentos económicos que pueden ayudar a dar incentivos directos a los productores, ya sea para proteger al ambiente o bien para reorientar la producción hacia bienes de mayor valor agregado y/o más diversificados (es en este último terreno donde más han avanzado en cuanto a políticas). También hay interés por adherirse a un mayor número de convenios internacionales, aunque subsisten problemas para incorporarlos en las legislaciones locales.

En general, sin embargo, en los países se resienten numerosos problemas: desde el diseño mismo de ciertas legislaciones, la falta de reglamento de algunas de ellas, la carencia de aplicación y fiscalización y la falta de coordinación y la superposición de funciones entre organismos encargados de asuntos ecológicos. Costa Rica es el que mejor desempeño registra en cuanto a grado de preparación de políticas que promueven el mejoramiento del ambiente, mientras que Nicaragua se ubica en el extremo opuesto, y los demás países representan situaciones intermedias.

Al vincular los problemas ambientales estructurales que sufren los países estudiados y las políticas que ayudan a mejorar el medio ambiente, es inevitable observar que el grado de éxito de éstas no puede evaluarse en forma independiente del contexto económico del país. Un desempeño económico deficiente, que profundice la pobreza, no mejore las condiciones demográficas, acentúe la desigual distribución del ingreso y, como resultado, ocasione mayor degradación ambiental, agravará las condiciones estructurales ambientales mencionadas. Tal situación restará eficacia a las políticas ambientales, dado que los mecanismos de deterioro ambiental son intrínsecos al *modus operandi* de la economía. En este sentido, una estrategia de desarrollo sostenible exitosa es una condición *sine qua non* del éxito de la política ambiental.

Si todos los países mejoran sus políticas para aliviar los problemas ecológicos, se harán más "elegibles" para ser incorporados a tratados de libre comercio; sin embargo, la superación real del problema depende en buena medida de qué sucederá después de la incorporación a un TLC o a un ALCA.

En primer lugar, la adhesión a un acuerdo de dicho tipo requeriría traer prosperidad a los países integrados, de manera que les ayude, especialmente a los más atrasados, a romper el círculo vicioso pobreza/depredación. Sin este avance resultará difícil financiar inversiones necesarias al mejoramiento ambiental y aplicar las leyes ambientales, aunque existan e incluyan sanciones

adecuadas. Así, modernizar la infraestructura, elevar el nivel económico y educativo de la población y alcanzar un sistema financiero más eficiente son requisitos indispensables de una política ambiental exitosa.

Segundo, la reorientación productiva y exportadora que genera la incorporación a un TLC o un ALCA debe ser apropiada. No obstante, en un principio puede ocurrir que se profundicen los problemas del medio ambiente. Si la nueva orientación propicia una mayor exportación de productos agropecuarios especialmente depredadores. Por ejemplo, aumentar la cuota de exportación de carne desde Centroamérica a los Estados Unidos y/o a México redundaría en mayor deforestación si no se mejoran sustancialmente los métodos de producción ganadera. La apertura del mercado centroamericano también puede dar lugar a una mayor importación, por ejemplo, de granos básicos desde los Estados Unidos. Aunque en apariencia esto resolvería ciertos problemas originados por el cultivo de granos básicos en el área estudiada, podría a la vez generar una crisis en los sectores productores de esos alimentos que se verían desplazados del mercado nacional y con escasos recursos para reorientar su producción. El aumento de la pobreza rural exacerbaría ciertos problemas ambientales.

En cambio, un éxito exportador de productos manufacturados y/o agrícolas no tradicionales, tendría el efecto contrario. Estos últimos son de especial interés, dadas las condiciones económicas y ecológicas de la región estudiada.

Una incursión exitosa en nuevos productos por parte de los agricultores y campesinos se debe practicar en el marco de políticas como las siguientes:

- 1) Proveer información oportuna y actualizada sobre la disponibilidad y el tipo de semillas y tecnologías idóneas para los nuevos cultivos.
- 2) Política de mejoramiento de la infraestructura para facilitar el transporte y la comercialización de los nuevos productos, que es un terreno donde hay grandes carencias en el área estudiada. Sin una mejor dotación de carreteras, puertos, aeropuertos, disponibilidad de electricidad, entre otros, difícilmente vendrá un cambio favorable en el patrón de cultivo.
- 3) Facilitar el acceso a los mercados externos, por lo menos a través de dos vías:
 - a) mantener actualizado y crear los canales de comunicación necesarios para que los productores agrícolas estén informados de las normas sanitarias y fitosanitarias (sufren cambios muy frecuentes) que deben cumplir sus productos para ingresar a los mercados a los que son exportados, particularmente el de los Estados Unidos. ^{137/} Las normas sobre la cantidad de residuos de

^{137/} Los "marketing orders" (MO) especifican la calidad y la presentación que el producto debe tener y se aplica tanto a los productos fabricados dentro de los Estados Unidos como a los importados. A Centroamérica afectan sobre todo aquellos aplicados a los productos agrícolas (existen 23 productos agrícolas sujetos a esta restricción). Estos MO tienen el efecto de obligar al productor a elevar sus costos de producción mediante procesos de envoltura muy sofisticados, o la utilización de agroquímicos en cantidades excesivas para lograr el tamaño y el aspecto deseado del producto.

pesticidas permitidos son las que más afectan las exportaciones no tradicionales. 138/ El contar con la información completa y a tiempo evitaría que los embarques fueran devueltos en las puertas mismas del país al que se exporta la mercancía, 139/ y b) una política comercial activa y con el claro objetivo de ayudar a abrir paso a los productores emprendedores en el mercado mundial podría justamente exigir una mayor transparencia por parte de los países importadores en materia de sus normas sanitarias y fitosanitarias. También se podría lograr que las inspecciones de tales normas se hicieran en el país de origen de las exportaciones y no en las aduanas (hay algunas experiencias positivas de algunos países centroamericanos en este sentido).

Un eventual ingreso de Centroamérica al TLCAN o a un ALCA ayudaría a superar algunas de estas incertidumbres, pues habría un acceso más seguro e información más oportuna sobre los mercados de los socios comerciales.

Un tercer aspecto que ayudaría ecológicamente es la cooperación en materia ambiental entre los países miembros. Ello reviste especial interés en los países estudiados, tanto en la mejora de la tecnología aplicada a la producción agrícola e industrial, como para medir las distintas formas de contaminación, e intentar elevar estándares y unificarlos en el largo plazo. La experiencia acumulada hasta el momento por los países miembros del TLCAN contiene elementos útiles en este sentido. En la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN ha surgido una serie de iniciativas, entre las que sobresalen la creación de un banco trinacional de información legal ambiental, el establecimiento de un Centro de Información Ambiental de Norteamérica, la elaboración de informes sobre emisiones y transferencia de contaminantes en América del Norte, un acuerdo sobre sustancias químicas, entre otras. 140/

Cuarto, si a los países estudiados se les exige adherirse a ciertos tratados internacionales en defensa del medio ambiente, así como aplicar las leyes ecológicas nacionales —diseñadas por cada país de acuerdo con sus propias realidades—, la región sin duda hará progresos en materia de protección al medio ambiente.

Finalmente, existe premura por lograr un mejor desempeño en materia ambiental, que va más allá del perfil necesario de los países en la incorporación a un TLC o un ALCA. Esa urgencia surge de las condiciones ambientales internacionales que ya impone a muchos productos el mercado y que trascienden la voluntad y requisitos de los gobiernos de los países. La ISO 14,000, por ejemplo, exige la certificación de que los productos comerciados internacionalmente tengan insumos ecológicamente aceptables. Si bien esta certificación es voluntaria, esta práctica se está expandiendo rápidamente, y los productores que no la incorporan están en serio peligro de quedar marginados del mercado mundial.

138/ Existen por lo menos dos agencias estadounidenses que definen estándares de este tipo: U.S. Environment Protection Agency (EPA) y la Food and Drug Administration (FDA). Sin embargo, los 50 estados están en condiciones de fijar sus propios estándares, que pueden ser superiores a los de las dos agencias mencionadas, de manera que para el exportador es muy difícil conocer las normas con las que se juzgará la calidad de su producción.

139/ Los acuerdos de la Ronda Uruguay ayudan a elevar la transparencia de estas medidas. A partir de ella se "aumentó el alcance de las medidas sujetas a requisitos de notificación a priori con arreglo al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF)..." (OMC, 1995).

140/ Schatán (1996).

VI. LA DIMENSION DE LA COMPETITIVIDAD

A. INTRODUCCION

La perspectiva de un área de libre comercio en el continente americano expresa en forma concreta el desafío que a los países de menor desarrollo relativo plantea la globalización de la economía mundial. Mayor relevancia asume la pregunta sobre las políticas económicas orientadas a elevar el grado de preparación para participar exitosamente en el libre comercio. Desde la óptica de una estrategia de desarrollo nacional, esto implica la capacidad de incrementar la inserción en los mercados internacionales y simultáneamente (o en consecuencia) mejorar el nivel de vida de la población.

En este capítulo se presenta un análisis de la competitividad de los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana, medida en términos de sus exportaciones hacia los Estados Unidos. Si bien este análisis revela sólo una pequeña parte de todos los aspectos involucrados en el concepto de grado de preparación, se justifica esta contribución al debate con el argumento de que las oportunidades y riesgos surgirán, entre otros, en el comercio exterior de bienes, y el mercado de los Estados Unidos deberá jugar un papel crucial en un área de libre comercio a nivel hemisférico.

Los países han incrementado en forma notable su comercio exterior en la primera mitad de la década de los noventa, tanto en términos globales como en especial en su relación con los Estados Unidos. Una conclusión preliminar sería que se ha mejorado sustancialmente el grado de preparación. Sin embargo, la forma que ha adoptado esta mayor inserción en la economía de los Estados Unidos, en particular la participación en ciertas etapas de la cadena productiva de la confección, genera dudas sobre el dinamismo futuro de las exportaciones, así como sobre el impacto en el desarrollo económico de los países. En suma, se argumenta que los países deben robustecer su inserción internacional y lograr un cambio cualitativo en el tipo de inserción que los caracteriza.

El capítulo se inicia con una referencia a la relación entre exportaciones y desarrollo, basada en la literatura teórica y empírica. Se concluye que existen diferentes tipos de inserción internacional, con diversas consecuencias sobre el desarrollo económico. De la reseña bibliográfica se derivan ciertos indicadores para medir las dimensiones estructurales de distintos tipos de inserción.

En el segundo apartado se exponen los resultados del análisis empírico. Entre los diferentes indicadores existentes para analizar el tipo de inserción internacional, se privilegian los siguientes: grado de participación global, posicionamiento, eficiencia, grado de concentración y calidad. El primer indicador contiene la idea de que se podrá aprovechar mejor un acuerdo de libre comercio si ya existe una importante relación comercial. El indicador de posicionamiento se refiere a la medida en que la estructura de exportaciones de un país esté enfocada hacia los productos dinámicos en la demanda. La eficiencia expresa la medida en que se logra ganar participación a nivel de productos. El grado de concentración se vincula con la vulnerabilidad, ya que ésta será mayor si las exportaciones se concentran en pocos productos. Por último, el indicador de calidad procura

reflejar la medida en que un país exporta sobre una base de calidad en vez de precios. Se presenta un indicador de valores unitarios relativos. Se concluye que la inserción internacional de los países es vulnerable y requiere un cambio cualitativo.

En el tercer apartado se presentan las conclusiones en términos de los desafíos que plantea el análisis a las políticas para mejorar la calidad de la inserción internacional en búsqueda de un mayor grado de preparación para participar en acuerdos de libre comercio a nivel hemisférico.

El último apartado hace una reseña de algunas políticas e instituciones requeridas para mejorar la calidad de la inserción internacional, y trata de ordenar los países en cuanto a su grado de preparación en este ámbito.

B. INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO ECONOMICO: LECCIONES DE TEORIA E INDICADORES CUANTITATIVOS

1. Condiciones que subyacen a una relación positiva entre mayor inserción internacional y mayor desarrollo económico 141/

Estudios que abarcan un gran número de economías han establecido un vínculo positivo entre exportaciones y crecimiento en el caso de países semindustrializados o de ingresos medianos, pero han sido menos concluyentes en el caso de los países más pobres. Esto podría apuntar a la existencia de un vínculo diferente entre exportaciones y crecimiento, de acuerdo con diferentes tipos de exportaciones o diferentes maneras de insertarse en la economía internacional. Un argumento utilizado con frecuencia distingue entre exportaciones de manufacturas y de bienes primarios. Las justificaciones teóricas que atribuyen a las exportaciones de manufacturas un impacto más positivo en el crecimiento se basan en el mayor dinamismo del comercio mundial de estos bienes, una mejor evolución de sus términos de intercambio debido a su menor elasticidad-precio de la demanda, sus mayores eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, así como superiores exigencias tecnológicas, lo que incide positivamente en la curva de aprendizaje y las posibilidades de difusión del progreso técnico. Otro aspecto interesante se relaciona con la observación de que, en momentos de crisis de la demanda mundial, los productos más afectados suelen ser los bienes primarios. Países fuertemente sesgados hacia la exportación de este tipo de productos no cuentan con la misma flexibilidad para defenderse ante circunstancias adversas en la evolución de precios internacionales como aquellos que registran una estructura de exportaciones más diversificada y más orientada a la exportación de manufacturas. Sin embargo, estudios econométricos de la relación entre exportaciones de manufacturas y crecimiento han obtenido resultados divergentes. Se ha podido establecer con cierta certeza que el dinamismo de la demanda externa es un requisito esencial (mas no suficiente) para una correlación positiva entre expansión de las exportaciones y crecimiento del producto.

Otra manera de explicar la diferencia entre países pobres y países de ingresos medianos, en cuanto a la relación entre exportaciones y crecimiento, enfatiza las condiciones internas en los países

141/ Para una revisión de la literatura, véase Rivas (1994).

para aprovechar la capacidad dinamizadora de las exportaciones. La debilidad de los eslabonamientos productivos en el interior de una economía, y las carencias en materia educacional que limitan la capacidad de difusión tecnológica, explicarían una restringida absorción del potencial dinamizador de las exportaciones. En esta visión, las exportaciones serían nuevamente una condición necesaria, mas no suficiente, para dinamizar la economía doméstica. Se requieren políticas complementarias que incrementen la capacidad de aprovechar las oportunidades ofrecidas por el comercio exportador. Esta forma de inserción internacional está representada más claramente por las economías fuertemente duales, con pocas relaciones entre los enclaves exportadores y la economía doméstica. Otro tipo de inserción internacional que puede restar capacidad dinamizadora a las exportaciones se encuentra cuando son principalmente empresas trasnacionales las que originan el flujo exportador. En este caso, las políticas de las empresas trasnacionales podrían limitar la reinversión de utilidades en la economía doméstica, y por ende conducir a una menor acumulación de capital en la economía doméstica. Asimismo, los beneficios del aprendizaje tecnológico podrían materializarse sobre todo en los países de origen de las empresas. Este punto también está sujeto a un debate intenso; asimismo, las relaciones que condicionan el impacto de la presencia de empresas trasnacionales en el progreso técnico y la capacidad de acumulación presentan tanto signos positivos como negativos.

Por último, sí es indudable la relación entre la expansión de las exportaciones y la mayor disponibilidad de divisas para la importación en países en desarrollo. Otra manera de explicar el impacto diferenciado de las exportaciones en el desarrollo tiene que ver con la utilización de esta mayor capacidad importadora en cada país. En países donde la estructura de importaciones está fuertemente sesgada hacia la importación de bienes de consumo, el impacto en el crecimiento a largo plazo es menor que en aquellos que orientan la mayor capacidad importadora a bienes intermedios y de capital.

2. Hacia indicadores cuantitativos del tipo de inserción

Como se puede apreciar, existen ciertos elementos que potencian o debilitan la vinculación entre exportaciones y desarrollo. A menudo se obstaculiza la captación de varios de estos elementos en indicadores cuantitativos. En otros casos, es difícil encontrar la información adecuada. A continuación se presentan estilizadamente algunos elementos considerados relevantes y factibles de medir, con propuestas de cuantificación, para efectuar el análisis empírico aplicado a los países pequeños seleccionados en el siguiente acápite.

El primer elemento a considerar es el tamaño y el dinamismo de las exportaciones. Las exportaciones pueden dinamizar la economía doméstica en la medida que alcancen una magnitud importante y un acelerado crecimiento. El indicador utilizado aquí es el grado de participación global para medir la magnitud. El crecimiento coincide con el indicador de eficiencia y se expresa adecuadamente en éste.

El segundo elemento es el posicionamiento de acuerdo con el dinamismo de la demanda de los productos que se exporta. Si la estructura de las exportaciones se orienta hacia los productos de mayor demanda, se puede esperar una mayor capacidad de crecimiento en el futuro y una menor vulnerabilidad en tiempos de crisis. El indicador que puede expresar adecuadamente este concepto

de posicionamiento se expone en la metodología conocida como *Constant Market Share Analysis* (CMSA). (Véase el anexo metodológico al final de este capítulo.) El indicador de posicionamiento es el efecto estructural de la demanda (EED), que mide el impacto del cambio estructural de la demanda en el incremento de las exportaciones. Se presenta en el análisis la relación porcentual EED/EGD, siendo EGD el efecto global de la demanda.

El tercer elemento se refiere a la eficiencia, entendida como la medida en que se logra captar mayores participaciones por producto. La metodología CMSA ofrece también un indicador adecuado al respecto, a saber, el efecto participación (EP). Se presenta en el análisis la relación porcentual EP/EGD.

El cuarto elemento se refiere al grado de concentración. Parece evidente que el efecto multiplicador de las exportaciones será más intenso en la medida en que el número de firmas exportadoras y de sectores productivos que venden al exterior sea mayor. Los indicadores seleccionados son la participación de los 10 principales ítems (a seis dígitos del sistema armonizado) en las exportaciones totales y el número de ítems a seis dígitos que logren flujos de exportación superiores a 500,000 dólares.

Por último, para expresar la medida en que las exportaciones se basan en precios bajos, se utiliza el indicador del valor unitario relativo en los 10 principales ítems de exportación a seis dígitos. Se asume que mientras más elevado sea el valor unitario relativo (en comparación con el valor unitario promedio en las importaciones de los Estados Unidos del producto en cuestión), más compatible es la expansión de las exportaciones con un desarrollo equitativo.

C. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA COMPETITIVIDAD EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y LA REPUBLICA DOMINICANA

1. Panorama global de la competitividad en el mercado de los Estados Unidos

A fin de ubicar la posición de los países seleccionados en una perspectiva mundial se presenta a continuación un panorama global basado en un análisis de todos los países que comercian con los Estados Unidos. El panorama también sirve para ilustrar que la metodología entrega resultados que pueden ser considerados "normales" al aplicarse a 198 países. El ejercicio solamente contempla tres indicadores, por motivos de tiempo de procesamiento de la información: tamaño, posicionamiento y eficiencia. Además, el análisis sólo contempla la comparación entre dos momentos en el tiempo (año base = 1991, año final = 1994). Los cálculos se han realizado a dos dígitos del Sistema Armonizado.

El tamaño se expresa en el efecto global de la demanda (EGD), en millones de dólares, y refleja la posición en el año base (1991). Las cifras entre paréntesis indican el lugar que ocupa el país en el total de los 198 países. La columna total entrega la suma de los lugares obtenidos. Los países están ordenados según el lugar que ocupan en la lista completa de países, y el número en la primera columna expresa su lugar en la lista consolidada.

Cuadro 26

COMPETITIVIDAD EN EL MUNDO

País	EGD (Tamaño)	EED (Posicionamiento)	EP (Eficiencia)	Total
1. Malasia	2197 (17)	37.5 (6)	141.6 (40)	63
2. China	6831 (6)	1.1 (55)	135.1 (44)	105
3. Singapur	3591 (12)	42.8 (4)	4.3 (93)	109
4. Filipinas	1250 (25)	14.2 (28)	44.6 (69)	122
5. México	11229 (3)	3.2 (50)	41.8 (71)	124
6. Tailandia	2205 (16)	3.4 (49)	62.5 (61)	126
7. Finlandia	392 (42)	15.6 (26)	65.1 (59)	127
8. Indonesia	1166 (26)	-0.7 (63)	140.7 (41)	130
9. Sri Lanka	218 (54)	11.1 (33)	81.8 (52)	139
10. Irlanda	704 (32)	18.8 (21)	12.5 (86)	139
11. Japón	32967 (1)	23.3 (15)	-27.1 (124)	140
16. Alemania	9442 (4)	19.8 (20)	-41.1 (131)	155
17. Taiwán	8292 (5)	26.1 (12)	-58.0 (140)	157
18. Canadá	32808 (2)	-3.5 (71)	14.9 (85)	158
28. República Dominicana	726 (31)	-7.2 (82)	44.1 (70)	183
37. El Salvador	109 (64)	-12.7 (91)	135.1 (45)	200
41. Brasil	2421 (15)	-11.8 (90)	-4.2 (100)	205
50. Honduras	200 (57)	-30.2 (124)	148.5 (38)	219
51. Costa Rica	415 (41)	-19.5 (100)	30.1 (80)	221
57. Chile	469 (37)	-30.3 (125)	32.4 (76)	238
63. Guatemala	324 (44)	-28.1 (121)	30.9 (78)	243
74. Argentina	465 (38)	-45.8 (147)	32.3 (77)	262
86. Colombia	984 (29)	-52.2 (153)	-4.0 (99)	281
88. Nicaragua	21 (91)	-76.22 (169)	419.5 (21)	281
98. Panamá	97 (67)	-13.5 (114)	-25.1 (110)	291

Fuente: Elaboración propia, mediante el software MUSIC de datos del US Imports of Merchandise, Department of Commerce.

En general, los países con mayor volumen de exportación logran ganancias de participación relativamente menores. Esto determina que los puntajes en la tercera columna tiendan a ser altos, porque hay gran cantidad de países pequeños y nuevos en cuanto a la exportación hacia los Estados Unidos que muestran porcentajes muy elevados. Kuwait, debido a las circunstancias de la Guerra del Golfo, es el país que registra en términos relativos el mayor efecto de participación en el período

1991-1994. Iraq, por las mismas circunstancias, cierra esta lista. Nicaragua, que recuperó terreno tras el embargo comercial, figura en el lugar 21.

El posicionamiento es negativo en la mayoría de los países. Nepal, el país con el menor porcentaje positivo (la situación más neutra) en cuanto a posicionamiento (0.16), ocupa el lugar 59 de 198. Esto indica que el posicionamiento favorable tiende a concentrarse relativamente en pocos países.

Malasia encabeza holgadamente la lista global, gracias a sobresalientes lugares en los tres indicadores. China se ubica en segundo lugar, más por su tamaño y su eficiencia que por su posicionamiento. El caso inverso es Singapur, tercer lugar, principalmente por tamaño y posicionamiento más que por eficiencia. Es notable que dominen la lista los países asiáticos de crecimiento exportador reciente, por encima de los países asiáticos exitosos desde hace décadas. Así, Malasia, China, Tailandia, Filipinas, Indonesia y Sri Lanka aventajan a Japón, la República de Corea, Hong Kong y Taiwán. Se exceptúa de esta observación el lugar destacado de Singapur. La diferencia entre ambos grupos es que los "tigres originales" acusan un grado de eficiencia menor, e inclusive negativo, mientras que siguen beneficiándose de un excelente posicionamiento. El caso de los "tigres recientes" se caracteriza por una eficiencia sobresaliente, y un posicionamiento en general favorable pero modesto.

Los países de la región son encabezados por la República Dominicana (28 general), que tiene el 31o. lugar en tamaño, y compensa un posicionamiento levemente desfavorable con una importante ganancia de participación. Esta característica es compartida con los demás países de la región, así como con los países sudamericanos.

Se ofrece en la sección 3. una ampliación y un refinamiento de los indicadores de competitividad para los países seleccionados. Se amplía el análisis con otros indicadores y se hace más fino en el sentido de efectuar los cálculos a seis dígitos del Sistema Armonizado, y de tomar en cuenta varios períodos en lugar de uno solo.

2. El Istmo Centroamericano y la República Dominicana: Una primera aproximación cualitativa

Lo más importante a destacar aquí es que los países seleccionados se encuentran en momentos y situaciones bastante diferentes por lo que respecta a su relación comercial con los Estados Unidos. Los cinco miembros del MCCA históricamente han privilegiado el comercio intrarregional, generando así un proceso de industrialización de cierta importancia. También la República Dominicana impulsó al sector manufacturero mediante elevadas barreras arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, las exportaciones extrarregionales de estos países mantuvieron la característica de basarse fundamentalmente en media docena de productos agropecuarios: café, banano, azúcar, tabaco, algodón y carne. La crisis de principios de la década de los ochenta significó, entre otras cosas, una profunda caída de precios de los productos de exportación extrarregionales y la necesidad de buscar otras formas de inserción. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe, así como otros esquemas de acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, generó a partir de la segunda mitad de los ochenta un incremento notable en actividades de maquila, sobre

todo en la rama de confección. El país que más tempranamente accedió a esta nueva relación comercial con los Estados Unidos fue la República Dominicana. En éste no sólo se desarrolló la industria maquiladora de la confección, sino que también se logró una inserción en la industria del calzado, de partes y piezas de maquinaria eléctrica y electrónica, así como de instrumentos científicos y profesionales. En contraste, los países del MCCA ingresaron más tarde a esta nueva relación comercial con los Estados Unidos, y se concentraron casi exclusivamente en la industria maquiladora de la confección. En estos países, más que en la República Dominicana, conservan lugares de importancia los rubros tradicionales de exportación, al tiempo que se generó una corriente importante de exportaciones en el sector de los crustáceos (camarones y langostinos).

La construcción de indicadores de competitividad basados en la evolución entre 1991 y 1995 refleja para la República Dominicana un período de consolidación de esta forma de inserción, con tasas de crecimiento de las exportaciones relativamente menores y un grado de diversificación mayor. En contraste, el embargo comercial impuesto por los Estados Unidos a Nicaragua se removió en 1990, lo que permitió que el país lograra en el período considerado una elevada tasa de crecimiento de sus exportaciones hacia los Estados Unidos, con una altísima concentración en pocos rubros, entre productos tradicionales, productos del mar y rubros de confección.

Resulta ilustrativo también comparar los casos de El Salvador y Honduras con los de Guatemala y Costa Rica, respectivamente. El Salvador presenta cierta similitud con Nicaragua, puesto que los acuerdos de paz a fines de la década de los ochenta le permitieron aprovechar con renovado dinamismo las oportunidades del acceso preferencial a los Estados Unidos. Se observa que las exportaciones de café dejan de ostentar el lugar predominante que habían tenido hasta 1990, a raíz del auge de las exportaciones de confección. Asimismo, Honduras entró relativamente tarde a la relación preferencial con los Estados Unidos, y logró en un breve lapso una expansión extraordinaria de los rubros de confección, al tiempo que perdían peso relativo las exportaciones de banano. En contraste, Costa Rica había desarrollado tempranamente la actividad de maquila, en principio en rubros de confección y posteriormente en otros vinculados con la maquinaria eléctrica y electrónica, así como la joyería de metales preciosos. Los indicadores de competitividad de Costa Rica en el período 1991-1995 reflejan en cierta medida la crisis de este modelo de inserción ante la aparición de países competidores, tanto asiáticos como de la misma región centroamericana, que cuentan con la "ventaja" de mano de obra más barata. En Guatemala, el auge de la maquila no desplazó en la misma medida que en otros países a las exportaciones primarias, y se ve asimismo afectado por el auge de la maquila de confección en El Salvador y Honduras.

Por último, la situación de Panamá es completamente diferente en varios sentidos. El país sólo pasó por una etapa incipiente de sustitución de importaciones, y no emprendió tanto como los demás países la inserción vía maquila de confección. Su estructura de exportaciones de bienes hacia los Estados Unidos se caracteriza por los rubros banano, azúcar y camarones, así como la exportación de aparatos eléctricos. En el período 1990-1994 no se reportan cambios drásticos ni crecimiento de sus exportaciones hacia los Estados Unidos.

En conclusión, los indicadores evidencian que la República Dominicana atraviesa un momento de consolidación de la inserción vía maquila; El Salvador y Honduras experimentan el de auge de este tipo de inserción; en Nicaragua se procede a la reanudación de relaciones comerciales con los Estados Unidos; Guatemala y Costa Rica sufren la crisis de la inserción vía maquila ante la aparición

de competidores con menores costos de producción; y en Panamá se manifiesta la continuidad de una forma de inserción completamente diferente a la de los demás países.

3. Indicadores de competitividad para los países seleccionados

El cuadro 27 presenta el resumen de los indicadores seleccionados, con cálculos a seis dígitos del Sistema Armonizado. El primer indicador se refiere al valor total de exportaciones hacia los Estados Unidos, expresado como porcentaje del total de importaciones de los Estados Unidos. Se observa la importancia relativa de la República Dominicana, que en 1994 exportaba casi dos veces el valor del segundo país más importante de la muestra (Costa Rica), y superaba casi 20 veces al último de la lista (Nicaragua).

El segundo indicador en el cuadro 27 es el posicionamiento. En este cuadro, a diferencia del cuadro 26, se ha efectuado el análisis CMSA a seis dígitos del Sistema Armonizado, y en cada uno de los subperíodos 1991-1992, 1992-1993, 1993-1994 y 1994-1995 (primeros cinco meses). Se ha excluido el período 1990-1991 por presentar una disminución global de las importaciones de los Estados Unidos en términos absolutos. El análisis de este período no sería comparable con los demás por presentar signos inversos. Para llegar a la información del cuadro 27, se han sumado los EGD, EED y EP de los cuatro subperíodos.

El único país con un posicionamiento favorable es El Salvador. Esto resulta principalmente de la importancia relativa del café (rubro 090111) en 1993 (20% de las exportaciones totales); a raíz de la recuperación de los precios este rubro en los períodos 1993-1994 y 1994-1995 se generó un importante EED. Otros países se beneficiaron menos de este efecto, porque este producto no incide tanto en sus exportaciones totales. En Guatemala, por ejemplo, significaba el 12% de las exportaciones totales en 1993.

Sin embargo, al restar el factor café del análisis en el caso de El Salvador, éste sigue ostentando el mejor posicionamiento de los siete países seleccionados, aunque deja de ser positivo.

Costa Rica y la República Dominicana ocupan juntos el segundo lugar en la lista de posicionamiento, ya que el efecto es menos negativo que en otros países. Nicaragua cierra la lista con un posicionamiento extremadamente negativo, por su concentración en productos tradicionales de exportación, en general de demanda no dinámica.

El tercer indicador, la eficiencia, es propiamente un indicador coyuntural de competitividad. Nicaragua registra desde luego un excepcional aumento de participación en los rubros que exporta, después de haber estado sometido al embargo comercial en los años ochenta. También los países de reciente incorporación a la relación preferencial con los Estados Unidos (El Salvador y Honduras), logran un EP muy alto en términos relativos a su EGD. La República Dominicana, Guatemala y Costa Rica, en este orden, muestran un EP positivo pero no excepcional. Panamá es el único que registra un efecto participación negativo en la suma de los cuatro períodos.

Cuadro 27

INDICADORES DE COMPETITIVIDAD EN EL MERCADO DE
LOS ESTADOS UNIDOS, 1991-1995

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana
Total	25	23	26	32	18	33	10
1	0.19 (3)	0.09 (5)	0.17 (4)	0.025 (7)	0.25 (2)	0.05 (6)	0.47 (1)
2	-12.10 (5)	10.98 (1)	-9.26 (4)	-107.14 (7)	-7.84 (2)	-13.64 (6)	-7.84 (2)
3	38.58 (5)	131.79 (2)	109.57 (3)	311.90 (1)	12.72 (6)	-18.18 (7)	38.90 (4)
4	58.3 (4)	51.2 (3)	59.3 (5)	83.1 (7)	49.54 (2)	67.7 (6)	47.6 (1)
5	150 (3)	102 (5)	110 (4)	26 (7)	186 (2)	53 (6)	225 (1)
6	0.96 (5)	0.85 (7)	0.86 (6)	1.02 (3)	0.98 (4)	1.19 (2)	1.27 (1)

Fuente: Elaboración propia, mediante el software MUSIC, de datos del US Imports of Mercandise, Department of Commerce.

Notas:

- 1) Grado de participación en las importaciones de los Estados Unidos, 1994, en porcentajes.
- 2) Posicionamiento: EED/EGD, suma de cuatro subperíodos entre 1991-1995, a seis dígitos.
- 3) Eficiencia: EP/EGD, suma de cuatro subperíodos entre 1991-1995, a seis dígitos.
- 4) Grado de concentración: Suma del porcentaje de exportaciones totales en los 10 principales rubros a seis dígitos, 1994.
- 5) Grado de diversificación: número de rubros a seis dígitos con exportaciones mayores a 0.5 millones de dólares, 1994.
- 6) Calidad: Precio unitario promedio de los 10 principales rubros a seis dígitos en 1994 como porcentaje del precio unitario promedio de las importaciones totales de los Estados Unidos en los rubros de referencia.

El cuarto y quinto indicador expresan dos conceptos íntimamente vinculados: concentración y diversificación. Los 10 primeros ítems a seis dígitos en 1994 significaban para la República Dominicana, Costa Rica y El Salvador la mitad del total de las exportaciones a los Estados Unidos. En particular, sobresale la menor concentración en este último país, dado el reducido valor total de sus exportaciones. Guatemala y Honduras se sitúan en 60%, Panamá en dos tercios de sus exportaciones, y Nicaragua en un elevadísimo 83%. Un panorama similar se observa en cuanto a la diversificación. La República Dominicana registra 225 ítems a seis dígitos con más de 500,000 dólares en exportaciones en 1994, Costa Rica 186 y Guatemala 150. Esta lista sigue estrictamente la del orden de magnitud del valor de las exportaciones. El Salvador y Honduras reportan poco más de 100 ítems con un monto mayor a 500,000 dólares, lo que nuevamente coloca en una perspectiva favorable la diversificación de El Salvador. Panamá y Nicaragua cierran esta lista.

Por último, el sexto indicador, el de calidad, se basa en una comparación de los valores unitarios percibidos por los países en los 10 primeros ítems, con los valores unitarios promedios en estos ítems en las importaciones totales de los Estados Unidos. Valga la aclaración de que en algunos casos no todos los ítems observan precios unitarios, y que el azúcar se tuvo que desechar por presentar problemas derivados de diferentes medidas de volumen. Si el indicador es superior a uno, el valor unitario percibido por el país es superior al valor unitario promedio. Así ocurre generalmente en productos primarios de exportación. En rubros de confección en general, el valor unitario que percibe la región es inferior al valor unitario promedio. Al ponderar estos valores unitarios por la estructura de exportaciones de cada país, se observa que la República Dominicana registra la relación de precios más favorable, seguido por Panamá. El caso de Nicaragua, que también obtiene un valor unitario relativo superior a uno, se explica por el hecho de que la mayor parte de sus exportaciones se ubican en rubros primarios. Guatemala y Costa Rica arrojan un valor unitario relativo inferior a uno, pero bastante superior al casi 0.90 de Honduras y El Salvador, países que se especializan más que otros en la exportación de rubros de confección de bajo valor unitario relativo.

En el resumen de este cuadro de indicadores se utiliza la técnica de ordenar los países en cada ítem, y otorgar un valor 1 al país mejor situado, y un valor 7 al peor situado. Al sumar los valores así otorgados, se evidencia que la República Dominicana está distanciada de los demás países, con un puntaje total de 10. Lo que más afecta a la República Dominicana es su capacidad de incrementar más sus exportaciones, y lograr una cada vez mayor participación en el mercado. En los demás indicadores, el país se encuentra por lo general en los primeros lugares. En segundo lugar está Costa Rica (18), gracias a que en ningún indicador está mal situado, y sobresale su posición en los indicadores relativos al grado de diversificación. En esta lista sigue El Salvador (23), merced a su elevado dinamismo en los últimos años. El cuarto sería Guatemala (25), afectado por un débil posicionamiento y una ubicación mediana en los demás indicadores. Honduras (26) no alcanza a compensar su débil posicionamiento con la eficiencia que es resultado de su reciente incorporación a la cadena de la confección. Nicaragua y Panamá (32 y 33) cierran la lista, afectados por últimos lugares en todos los indicadores, salvo el de calidad (Panamá) y dinamismo (Nicaragua).

Cuadro 28

RESUMEN CUALITATIVO DE LOS INDICADORES DE COMPETITIVIDAD

	Alto bueno	Medio promedio	Bajo regular
Participación (1)	República Dominicana	Guatemala Honduras Costa Rica	Panamá Nicaragua El Salvador
Posición (2)	El Salvador	República Dominicana Costa Rica Honduras	Guatemala Panamá Nicaragua
Eficiencia (3)	Nicaragua El Salvador Honduras	Costa Rica Guatemala República Dominicana	Panamá
Diversificación (4,5)	República Dominicana Costa Rica	El Salvador Honduras Guatemala	Nicaragua Panamá
Calidad (6)	Panamá República Dominicana	Costa Rica Guatemala Nicaragua	Honduras El Salvador

4. Análisis por rubros principales

El cuadro A al final de este capítulo entrega a nivel de dos dígitos del sistema armonizado la información sobre los 10 principales sectores, que en conjunto explican más del 80% de las exportaciones de la región. Se observa que la participación del conjunto de los países seleccionados en los principales sectores alcanza un promedio de casi 4% del mercado en 1995.

En cuanto al dinamismo de la demanda por los rubros que exportan los países de la región se registran tendencias opuestas que parecen haberse compensado. Lo preocupante del cuadro es que los rubros de confección (61 y 62), que constituyen 47% de las exportaciones totales de los países seleccionados hacia los Estados Unidos, se hallan desde 1992 (el rubro 61) y 1993 (el rubro 62) en un proceso declinante en cuanto a su peso en las importaciones totales. Después de haber alcanzado en 1992 un máximo de 5.32% de las importaciones totales de los Estados Unidos, estos sectores significan en 1995 apenas 4.55% de las importaciones totales, cifra inferior a la obtenida en 1990 (4.64%).

Esta pérdida de dinamismo de la demanda por productos de confección se compensa en algunos países con la reciente evolución favorable de los precios del café y frutas (08 y 09). La suma de estos sectores en 1994 representaba 0.81% de las importaciones totales de los Estados Unidos, y en 1995 aumentó a 1%. El único rubro que muestra una tendencia ininterrumpida de ascenso en cuanto a su peso relativo en las importaciones totales es el rubro 85 de partes y piezas

de maquinaria eléctrica. Sin embargo, en este rubro los países seleccionados han perdido últimamente algo de su reducido grado de participación (de 0.43% en 1994 a 0.35% en 1995).

5. Cambios en el período más reciente

El análisis de un período más reciente puede ilustrar los efectos de la puesta en marcha del TLCAN así como los efectos de la crisis mexicana en el comportamiento de las exportaciones de los países seleccionados hacia los Estados Unidos. En este período, la evolución de los precios del café benefició a los países que tienen en este rubro un importante componente de sus exportaciones. El orden de los países en cuanto al valor total de las exportaciones no ha cambiado (indicador 1), aunque las distancias entre el "Triángulo del Norte" y Costa Rica, así como la que media entre Nicaragua y Panamá, se ha reducido. Esto se refleja en las altas tasas de crecimiento del grado de participación logrado por estos países, en comparación con el estancamiento, e inclusive retroceso, en Costa Rica, la República Dominicana y Panamá. Es de suponer que los países con mayor incursión en maquila de productos sofisticados han sufrido relativamente más la competencia de exportadores mexicanos. El indicador de posicionamiento refleja el efecto favorable de los precios para los países exportadores de café, pero muestra un debilitamiento del posicionamiento en Nicaragua, la República Dominicana y Panamá. El indicador de competitividad o eficiencia sigue siendo elevadísimo para Nicaragua, y muy positivo para Honduras y El Salvador. La República Dominicana y Guatemala continúan registrando leves ganancias de participación, mientras que Costa Rica acusa por primera vez un efecto participación negativo. El caso de Panamá es peculiar, porque sus exportaciones hacia los Estados Unidos disminuyeron en términos de valor absoluto, lo que se explica por efectos de posicionamiento y eficiencia de signo negativo. El aspecto de concentración sigue mostrando la misma relación que en el cuadro A.

En conclusión, la República Dominicana parece haber sufrido un retroceso en la calidad de su posicionamiento; Nicaragua sigue creciendo pero sobre una base concentrada y débilmente posicionada; Costa Rica acusa una crisis de competitividad apenas compensada por su favorable posicionamiento; Guatemala goza de la evolución favorable de los precios del café pero aún ostenta una competitividad bastante menor que Honduras y El Salvador, que en términos generales continuaron con su patrón de inserción. Panamá disminuyó sus exportaciones a los Estados Unidos en términos absolutos, y revela un débil posicionamiento así como problemas de competitividad.

6. Síntesis

Entre 1990 y 1994 los países seleccionados aumentaron de 0.91 a 1.24% su grado de participación global en las importaciones de los Estados Unidos. Las exportaciones hacia este mercado pasaron de 4,500 millones de dólares a 8,200 millones. La mitad de este crecimiento se explica por la elevación de las importaciones globales de los Estados Unidos, y la otra mitad debe atribuirse a un incremento de participación en los rubros que exporta la región. El efecto de posicionamiento es positivo aunque insignificante. Derivar de esta información la conclusión de que los países habían ampliado su competitividad, y por lo tanto mejorado su grado de preparación, es correcta, pero requiere precisiones.

La principal precisión es que el aumento se origina en la incorporación de los países de la región en la cadena de producción de la confección, gracias a esquemas de acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos. La internacionalización de este sector productivo en los Estados Unidos generó un flujo dinámico de importaciones de artículos de confección. La inserción de los países seleccionados en esta cadena productiva se basa en los bajos costos de la mano de obra, hecho que se refleja en los bajos valores unitarios que se registran. Desde luego que las exportaciones de confección a los Estados Unidos deben de tener un impacto positivo en el desarrollo de los países seleccionados, porque representan una fuente importante de empleo. Sin embargo, si estas exportaciones se basan exclusivamente en la ventaja de bajos costos de producción, el incremento de dichas exportaciones no es muy compatible con una elevación del nivel de desarrollo de los países y el mejoramiento de los salarios. Este peligro parece advertirse en el débil desempeño de Costa Rica en los últimos años, que pierde terreno en estas actividades frente a la entrada de competidores de Honduras y El Salvador. En la medida en que los países incrementen su nivel de desarrollo y el nivel relativo de los costos de mano de obra, se debe compensar la pérdida de esta ventaja competitiva con la adquisición de nuevas ventajas competitivas, sobre todo en términos de incrementos de productividad y calidad. Cabe preguntarse si la forma de inserción que se logró en la cadena productiva de la confección es compatible con la adquisición de ventajas competitivas nuevas.

Aparte de este interrogante, se puede plantear si el dinamismo de las importaciones de confección perdurará. En los hechos; desde los años 1992-1993, cuando estas importaciones alcanzaron su máximo nivel en las importaciones de los Estados Unidos, la participación relativa de dichos rubros ha disminuido a valores parecidos a los de 1990. Un análisis de las perspectivas de la confección en los Estados Unidos se ubica fuera del ámbito del presente documento, pero sería sumamente relevante para pronosticar el futuro de las exportaciones de los países seleccionados a los Estados Unidos.

Este trabajo partió de la premisa de que el éxito exportador hacia los Estados Unidos constituye un buen indicador, entre los muchos que será necesario construir, de la medida en que las economías estarán en condiciones de aprovechar un acuerdo de libre comercio que incluya a aquel país. Se prosiguió con la observación, basada en estudios teóricos y empíricos, de que hay diferentes maneras de tener éxito exportador, con diversa incidencia en el desarrollo económico de los países. A continuación se construyó un grupo de indicadores que captan diferentes tipos de inserción, privilegiando los conceptos de posicionamiento y eficiencia. Buen posicionamiento y buena eficiencia contribuyen positivamente al éxito exportador, y representan condiciones positivas para el desarrollo económico. Buen posicionamiento y débil eficiencia caracterizan un tipo de inserción internacional más compatible con desarrollo económico que la situación inversa, puesto que el posicionamiento se basa en el dinamismo de la demanda, y por lo tanto está positivamente relacionado con aspectos como sofisticación tecnológica de las exportaciones y una evolución de precios relativos más favorable. Por supuesto, débil posicionamiento y débil eficiencia indican pocos augurios positivos para el éxito exportador y su incidencia en el desarrollo económico. En la relación entre exportaciones y desarrollo influye una serie de condicionantes que no han sido incorporados en el análisis empírico; por ejemplo, la medida en que se usan en el interior de las economías las divisas procedentes del incremento de las exportaciones.

Se ha hecho más fino el análisis incluyendo aspectos considerados relevantes como el grado de concentración y los valores unitarios relativos percibidos por los países. Se formularon reflexiones sobre las tendencias más recientes en las importaciones de los Estados Unidos. Las conclusiones principales indican que los países seleccionados atraviesan diferentes momentos y diferentes situaciones en cuanto a su relación comercial con los Estados Unidos. En general, se caracterizan por un débil posicionamiento y una elevada eficiencia.

La República Dominicana ocupa una posición privilegiada, e inclusive es difícil identificar países de tamaño económico equivalente que hayan tenido un mejor desempeño en el período considerado. Inferir de esta observación que el país incrementará más que otros sus exportaciones hacia los Estados Unidos en una situación de libre comercio hemisférico, es obviamente aventurado. La República Dominicana aprovechó una relación comercial privilegiada y la coyuntura de reestructuración de empresas en los Estados Unidos, que les hacía incorporar en su cadena productiva instalaciones en lugares de menores costos salariales. Un acuerdo hemisférico de libre comercio equipararía su acceso a dicho mercado —hasta ahora privilegiado— con el de otros países. El propio éxito exportador presiona los costos salariales hacia arriba. Y por último, aunque no menos importante, no está del todo claro si la reestructuración de las empresas estadounidenses seguirá el ritmo propio de la década 1985-1995.

Con todo, la base productiva instalada y la construcción de nexos comerciales con los Estados Unidos proveen elementos para una evolución positiva de las exportaciones destinadas a aquel país. Empezar un cambio estructural hacia rubros más dinámicos en el mercado constituye el desafío más relevante junto con el logro de un mayor efecto multiplicador hacia el mercado interno. De esto derivan retos en términos de elevar la calidad de la mano de obra, impulsar el mejoramiento de la competitividad sistémica y un mayor dominio tecnológico, aspectos cruciales en el incremento de la productividad necesario para compensar la eventual erosión de la fuente de competitividad que significan los bajos salarios.

En un análisis más detallado, Costa Rica ocupa la segunda posición entre los países seleccionados para aprovechar un acuerdo de libre comercio que incluya a los Estados Unidos. Esto se basa principalmente en menos desfavorables indicadores de posicionamiento, grado de concentración y calidad de la inserción. No obstante, la débil eficiencia demostrada por Costa Rica genera dudas sobre su posibilidad de profundizar y expandir el tipo de inserción en el mercado de los Estados Unidos. La inserción vía confección basada en bajos costos salariales no parece ser el camino que permita a Costa Rica crecer y lograr una evolución paulatina de su tipo de inserción. En la maquila de productos electrónicos la competencia es severa por parte de países asiáticos, México y la propia República Dominicana. En apariencia, el futuro más probable de la inserción de Costa Rica en el mercado de los Estados Unidos dependerá de la medida en que se logre diversificar y hacer más sofisticada la capacidad exportadora de rubros agropecuarios y agroindustriales.

El Salvador y Honduras, respectivamente tercero y cuarto en el orden aquí establecido, se caracterizan por elevada eficiencia y débil posicionamiento, dominado por la confección. Este modelo de inserción no parece haberse agotado todavía, puesto que falta por resolver muchos problemas sociales antes de que el éxito exportador presione los costos salariales hacia arriba y se agote el modelo. Los países se encuentran en pleno auge de este tipo de inserción, y en ello se

vislumbra una buena posibilidad de crecimiento. Su desafío principal es cómo aprovechar esta fase de crecimiento para construir las bases de una evolución positiva en el futuro hacia un tipo de inserción más robusta, caracterizada por calidad, productividad y un mejor posicionamiento en cuanto al dinamismo de la demanda.

Menos positivo es el panorama de Guatemala, quinto en la lista de países seleccionados. El auge de la maquila, que aprovechó en menor medida que la República Dominicana, no alcanza la magnitud suficiente como para incidir en el desempeño exportador tanto como lo hace este fenómeno en El Salvador y Honduras. El país debe complementar la inserción vía maquila, proceso que no parece haberse agotado, con formas de inserción diferentes para posibilitar el desarrollo económico. En este país, más que en otros del MCCA, está pendiente la tarea de transformar la base industrial generada al amparo de la sustitución de importaciones en una plataforma de inserción internacional o en un buen sustento de actividades agroindustriales de exportación. De nuevo, esfuerzos importantes en materia de capacitación de recursos humanos, el fortalecimiento del dominio tecnológico nacional y la articulación entre empresas, y entre exportaciones y economía doméstica, aparecen como los desafíos principales.

Nicaragua y Panamá, por último, se encuentran por diferentes motivos en la situación más desventajosa de los países seleccionados. Es probable que las exportaciones de bienes panameños no sean las más relevantes en cuanto a su inserción internacional, por su característica de economía de servicios. No obstante, el débil posicionamiento y la débil eficiencia claman por políticas destinadas a cambiar y expandir la inserción vía exportación de bienes. Nicaragua está en una fase de recuperación de su vínculo comercial con los Estados Unidos, lo que le otorga altos índices de eficiencia. La base exportadora es, sin embargo, muy endeble, mal posicionada y altamente concentrada. No se percibe en el corto plazo otra forma de acción que fomente el crecimiento de la incipiente inserción actual, hasta que las exportaciones alcancen magnitudes que impulsen el desarrollo.

En conjunto, los países, algunos más otros menos, pueden seguir expandiendo esquemas de libre comercio con los Estados Unidos mediante la inserción tipo maquila. Indudablemente, esto generará impactos positivos sobre el desarrollo. Ahora bien, persiste el interrogante sobre si este tipo de inserción posibilitará el crecimiento más allá de la consecución de empleos con salarios mínimos. Lograr esto ya sería un avance para varios de los países seleccionados. Con todo, en algunos países más temprano y en otros más tarde, se planteará la necesidad de cambiar este tipo de inserción en pos de conseguir una base más sólida para un desarrollo sostenible y un mejoramiento del nivel de vida. La perspectiva de un acuerdo de libre comercio debería de acelerar la búsqueda de nuevas formas de inserción.

D. EL GRADO DE PREPARACION EN CUANTO A LAS POLITICAS DE TRANSFORMACION PRODUCTIVA

La conclusión central del análisis del grado de preparación en los países seleccionados en cuanto a las características estructurales de su inserción internacional apunta a la exigencia de lograr una estructura más diversificada, más orientada a rubros dinámicos en la estructura de importaciones de

sus socios comerciales, y más proclives a inducir un patrón de crecimiento basado en incrementos de productividad y calidad, y por lo tanto más compatibles con el mejoramiento de las situaciones de equidad y de bienestar para la mayoría de la población. Esta conclusión apunta a la necesidad de evaluar el grado de preparación de las políticas e instituciones existentes en los países para fomentar el surgimiento de una capacidad exportadora con tales características.

Ahora bien, las políticas e instituciones requeridas para fortalecer la competitividad auténtica de los países no son necesariamente las mismas en cada uno de ellos. En otras palabras, no hay recetas homogéneas de políticas e instituciones para mejorar cualitativamente la estructura de las exportaciones. Existen, ciertamente, temas en la agenda de la política económica que son recurrentes en todos los países, mas no maneras idénticas de abordar dichos tópicos. Cada país debe resolver sus problemas de competitividad con fórmulas que pueden ser diferentes, y que deben tomar en cuenta las especificidades nacionales. Aun más, políticas e instituciones de apoyo a la transformación productiva que en apariencia son iguales, pueden tener resultados diferentes debido a la calidad en la implementación, que necesariamente no es homogénea en todos los países.

Esto plantea, evidentemente, un problema al intento de expresar en indicadores cuantitativos el grado en que cada país esté preparado para enfrentar los retos de la integración comercial. En rigor, lo ideal sería elaborar para cada país metas ideales en cuanto a las políticas económicas e instituciones de apoyo a la transformación productiva, y luego medir su distancia respecto de las realidades nacionales. Claramente, una metodología así trasciende holgadamente las posibilidades de la presente investigación. Otra opción sería medir el grado de preparación de las políticas de acuerdo con los resultados observados; aunque resultaría tautológica y produciría idénticos resultados al primer acápite del presente estudio.

Como aproximación, se expone a continuación un esquema con los principales temas que deben ser abordados en cada uno de los países para apuntalar la transformación de sus estructuras de exportación. Resulta imposible determinar con precisión cuál es la distancia entre el estado actual de las políticas y la situación óptima; en el último acápite se formularán algunas observaciones sobre la brecha existente en cada país.

1. Una agenda de políticas e instituciones para la transformación cualitativa de las estructuras de exportación 142/

Fomentar el cambio cualitativo en la inserción internacional requiere algunas precondiciones y una serie de iniciativas específicas. Entre las precondiciones más notorias, se cuentan la estabilidad en las reglas de juego para la inversión y la estabilidad de las condiciones macroeconómicas, tema abordado en el capítulo II. La transformación productiva no se producirá solamente con instituciones e instrumentos de política adecuados. El comportamiento empresarial y las decisiones de inversión están determinadas principalmente por la estructura de rentabilidades relativas. Otra cuestión importante, tratada en el capítulo III, se refiere a la congruencia del régimen comercial de cada país con las normas acordadas internacionalmente. En ambos temas se han definido algunas condiciones

142/ Esta sección se basa en CEPAL-ONUDI (1996b).

básicas para la transformación de las estructuras de exportación, que son condiciones necesarias mas no suficientes.

A fin de que cada país acometa de manera eficiente las políticas de transformación productiva, debe existir una visión compartida entre el sector público y el sector privado sobre el futuro productivo y las áreas de política que deben abordarse. En este sentido, un prerrequisito indispensable es la existencia de mecanismos formales de diálogo y coordinación entre el sector público y el sector privado.

Las iniciativas específicas necesarias para la transformación del tipo de inserción internacional se pueden agrupar, con alguna arbitrariedad, en cuatro grandes temas, que se derivan de las fuentes de crecimiento económico: acumulación, eficiencia, productividad y complementariedad. De esta forma, el primer grupo de temas se orienta a potenciar la capacidad de acumulación en las empresas. Esto incluye aspectos del sistema tributario para incentivar la reinversión de utilidades y la inversión en capacitación y desarrollo tecnológico, el tratamiento a la inversión extranjera y la disponibilidad y diversificación de las fuentes de financiamiento de largo plazo.

El segundo grupo de temas se refiere a la eficiencia en la asignación de recursos en la economía. La idea básica es que se requiere un adecuado funcionamiento de las fuerzas de mercado, que a su vez necesita marcos jurídicos adecuados e instancias de vigilancia. Adicionalmente, el Estado debe intervenir en la asignación de recursos porque las señales de mercado no son suficientes. Casos particulares constituyen los mecanismos de fomento de exportaciones no tradicionales, el fomento de la pequeña y mediana empresa y la preservación ambiental.

En tercer lugar, para elevar la productividad se requiere una mayor capacidad gerencial en las empresas, y la disponibilidad y el acceso a los elementos que la determinan: capacidad empresarial, recursos humanos, tecnología y calidad, e infraestructura.

Por último, potenciar la complementación de los recursos productivos exige la creación de mecanismos de articulación entre empresas —entre grandes y medianas, maquiladoras y domésticas—; encadenamientos entre sectores —entre agricultura e industria, entre proveedores y compradores—; y entre empresas y los elementos de entorno que las deberían apoyar.

A continuación se presenta un breve análisis del grado de preparación de las políticas e instituciones para fomentar la modernización productiva. Dado que no se dispone de información suficientemente detallada para cada tema en cada país, se limita el análisis a los siguientes aspectos: la coordinación entre sectores público y privado, el marco legal para asegurar la competencia en los mercados, las políticas de capacitación de recursos humanos y las políticas de fomento de la capacidad tecnológica. Se hace, además, un comentario sobre el tema central del financiamiento de largo plazo y el sistema tributario en tanto estimula la reinversión de utilidades.

2. ¿Están preparadas las políticas de transformación productiva para la integración comercial hemisférica? 143/

i) La coordinación entre sector público y sector privado. La situación en cuanto a la coordinación entre el sector público y el sector privado para el diseño y la implementación de las políticas de apoyo a la transformación productiva muestra importantes diferencias entre los países. En Costa Rica existe una auténtica proliferación de consejos y comisiones deliberativas, las que conjuntamente con el aumento de los ministerios en los últimos años dificultan la definición de una política de desarrollo productivo integral y coherente, que contenga todos los elementos requeridos para apoyar eficazmente la modernización y el desarrollo industrial del país. Existe el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, el Consejo Nacional de Competitividad, el Sistema de Concertación para la Ejecución de la Política Industrial, entre otras muchas instancias de coordinación en materias más específicas. Asimismo, una gran cantidad de ministerios y organismos públicos tienen responsabilidades que se traslapan, emiten directrices que a menudo son contradictorias entre ellos y causan confusión en las empresas en lo referente a cuál o cuáles son los interlocutores válidos para la definición de las políticas de desarrollo productivo. Cada instancia prepara planes de desarrollo y documentos programáticos sin mayor consulta con el sector privado y ni siquiera con los otros ministerios. Por ende, la tarea más apropiada consiste en la redefinición institucional con miras a lograr un foro de concertación en el que se definan las políticas, las estrategias y las acciones concretas de desarrollo productivo para su ejecución en los próximos años.

En Guatemala podría considerarse que el marco general de las entidades del sector privado y del sector público llena los espacios de interacción entre los agentes. Es importante resaltar que muchas estructuras organizacionales se han formado con fines específicos; sin embargo el desempeño no alcanza los objetivos y las expectativas fijadas. Aunado a una falta de visión estratégica compartida, el país acusa una débil eficacia de sus organizaciones a pesar de que la estructura global guarda coherencia. Existen el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones, la Comisión Nacional Coordinadora de las Exportaciones, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Guatemalteca de Normas, la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales Internacionales y el Consejo Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa. Se advierte en estas instancias un problema de limitada capacidad de iniciativa técnica del sector público y de inasistencia de representantes del sector privado.

En El Salvador se advierte una estrecha coordinación entre el sector público y el sector privado empresarial a través de mecanismos informales. Desde fines de la década de los ochenta, esta simbiosis se refleja en la labor de la principal organización privada que elabora estudios y planes de política económica, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), que proveyó insumos importantes para el viraje estratégico en la conducción económica

143/ Esta sección se basa en los documentos preparados para el proyecto CEPAL-ONUDI (1996b), "Agenda para la modernización industrial de Centroamérica" (XP/95/01), en especial: Informe de Costa Rica, Eduardo Alonso; Informe de Guatemala, Enrique Lacs; Informe de El Salvador, Rigoberto Monge; Informe de Honduras, Luis Maradiaga, e Informe de Nicaragua, Leonel Rodríguez. También se utilizó el documento CEPAL (1996b).

del país. En la actualidad, dicha institución se encuentra debilitada por problemas de financiamiento, pero se mantiene una estrecha relación entre la cúpula empresarial y el sector público. Sin embargo, el país carece de mecanismos formales de coordinación entre el sector público y el sector privado, que garantizarían la participación amplia de organizaciones privadas en la discusión sobre las políticas económicas.

En Honduras la tarea de coordinación entre los sectores público y privado recién se inició con una ley aprobada por el Congreso en 1994, orientada a establecer una Convergencia Nacional sobre la política económica. En esta ley está prevista la operación de un Consejo Superior de Planificación y un Consejo Nacional de Planificación, cuyas actividades todavía requieren ser impulsadas. En el seno del sector privado existe una institución sólida que podría servir como interlocutor, en la forma del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, que con frecuencia elabora pronunciamientos sobre la política económica.

En Nicaragua la coordinación entre sectores público y privado para impulsar políticas de transformación productiva se encuentra todavía supeditada a la creación de consensos sobre la institucionalidad política en el país. Hasta hace poco se desarrollaba una amplia discusión sobre reformas constitucionales, la relación entre el poder civil y el ejército, entre otras temas de gran envergadura como la consolidación del régimen de propiedad privada, etc. No es de extrañar, por lo tanto, que en materia de políticas de transformación productiva sólo se hayan logrado algunos avances en temas puntuales. Desde hace algunos años se desarrolla una fructífera relación entre el Ministerio de Economía y organizaciones privadas, por conducto del Centro de Exportaciones e Inversiones (CEI), para difundir las oportunidades de acceso a mercados internacionales y aprovechar los acuerdos comerciales internacionales. En otras materias, como el desarrollo tecnológico, todavía hace falta crear las condiciones para que el CONICYT cumpla adecuadamente su labor. Asimismo, recién se está tratando de reactivar el obsoleto Centro Nicaragüense de Información Tecnológica (CENIT).

En conclusión, de la colaboración entre los sectores público y privado en el diseño y la implementación de políticas e instituciones que impulsen la transformación productiva muestra fuertes rezagos y significativas diferencias entre los países. Costa Rica cuenta con la mayor experiencia y trayectoria en el tema, aunque su situación dista de ser ideal. Guatemala y El Salvador se encuentran en una posición intermedia, por motivos diferentes. En Guatemala falta hacer operativas las estructuras existentes, y en El Salvador formalizar las relaciones operativas. Honduras y Nicaragua se ubican en la condición relativa más rezagada, ya que no se advierten experiencias ni iniciativas de envergadura en esta materia.

ii) La capacidad de acumulación. La capacidad de acumulación en las empresas, como fuente de crecimiento, está siendo obstaculizada en términos generales por: i) sistemas tributarios que no disponen de mecanismos para estimular la reinversión de utilidades o la inversión en modernización tecnológica, y ii) sistemas financieros que no ofrecen créditos a largo plazo. En consecuencia, tanto el ahorro propio de las empresas como el ahorro externo a las empresas accesible vía el sistema financiero, no están siendo utilizados suficientemente como fuentes de financiamiento de inversiones de largo plazo.

Ahora bien, el estímulo de la acumulación en las empresas mediante reformas en los sistemas tributario y financiero se topa con restricciones de orden macroeconómico e institucional. En términos generales, los países están obligados a elevar la recaudación tributaria como elemento para sanear las finanzas públicas, lo cual no constituiría necesariamente un impedimento para ofrecer estímulos fiscales a la acumulación, siempre y cuando hubiera instancias de recaudación lo suficientemente sólidas e independientes de presiones de grupos de interés para diseñar e implementar en forma eficiente dichas medidas. En el corto plazo, las tareas de incrementar las recaudaciones fiscales y reforzar las instituciones de recaudación, pueden tener mayor prioridad que la tarea de diseñar esquemas de incentivos fiscales a la acumulación. Pese a las importantes diferencias entre los países, es válido afirmar que esto se aplica a los cinco países en cuestión.

En resumen, en materia de las políticas tributarias que estimulen la reinversión de utilidades y la capacidad del sistema financiero para apoyar la inversión de largo plazo, en apariencia no hay diferencias entre los países en cuanto a su grado de preparación para aprovechar las posibilidades de los acuerdos de libre comercio; sí se puede afirmar que estos temas son de los más relevantes para la agenda pendiente de reformas a las políticas de transformación productiva.

iii) La eficiencia en la asignación de recursos. La eficiencia en la asignación de recursos es una función del mercado. En este sentido, fortalecer el funcionamiento de los mercados es una tarea crucial en todos los países de la región. Además, se debe reconocer que el buen funcionamiento de los mercados no lograría por sí sola la transformación productiva que se está buscando. Habrá que diseñar mecanismos e instituciones para corregir las fallas de mercado, sobre todo en torno a la protección ambiental. Otros temas donde se pueden encontrar fallas de mercado, como en la inversión en capital humano y tecnología, se tratarán en el siguiente acápite.

En cuanto al marco regulador del funcionamiento de los mercados, la situación en cada país se resume a continuación.

En Costa Rica se aprobó a principios de 1995 una legislación (la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor) ampliamente concertada y encaminada a promover el buen funcionamiento de los mercados. Sin embargo, en el primer año de su puesta en marcha, se comprueba que la legislación todavía deja mucho que desear. Aparte de que el instrumento debe mostrar todavía su utilidad para evitar prácticas restrictivas a nivel de empresas, la ley es insuficientemente aprovechada para eliminar intervenciones administrativas (incluyendo la desregulación de trámites y procedimientos) que obstaculizan el funcionamiento de los mercados y elevan los costos de producción. La ley tampoco está sirviendo de marco para modificar las competencias de entes y órganos de la administración pública que frenan una economía más abierta y libre. Se debe elevar a la "Comisión para Promover la Competencia", creada por la misma ley, una propuesta para que analice los trámites y procedimientos, así como la superposición de competencias de entes públicos, que traban el ágil funcionamiento del mercado y elevan los costos del sector privado.

En El Salvador se está discutiendo el marco regulador de la competencia en los órganos Legislativo y Ejecutivo. El paquete legislativo en discusión aborda principalmente las leyes contra *dumping*, leyes antimonopolio y normas de origen. También contempla reglamentos de empaquetado y normas de sanidad y calidad, orientados a proteger los derechos del consumidor.

En Guatemala se definió una política de precios y competencia dentro del proyecto de desarrollo económico y social 1991-1996, la cual contemplaba acciones dentro del concepto de competencia funcional se proponía legislar para regular los cárteles y fusiones empresariales, el comportamiento de monopolios naturales y eliminar las barreras legales para el acceso de nuevos agentes económicos al mercado; finalmente se establecía que un pilar de esta política era el programa de desmonopolización y privatización selectivas. Se instruí, además, en torno a desarrollar acciones de orientación al consumidor, programas de divulgación de normas de calidad, movimientos de mercado, precios y estacionalidades de la oferta. En materia de regulaciones antimonopolistas se fija claramente una prohibición en la Constitución de la República. El país no ha seguido explícitamente esta política de competencia puesto que muchas de las acciones se encuentran dispersas. Aún está pendiente de elaborar el marco legal para asegurar la competencia.

En Nicaragua se aprobó en 1994 una Ley de Protección al Consumidor, y a pesar de que hubo un intenso proceso de consulta con el sector privado, finalmente sus recomendaciones no fueron tomadas en consideración. Posteriormente se presentó a la iniciativa privada el anteproyecto de reglamento, que fue rechazado porque violentaba el mismo marco jurídico que se había creado. El reglamento abordaba temas y regulaba actividades que no estaban en la ley misma; afectaba procesos productivos, promoción y publicidad de muchos artículos y trataba de revelar secretos industriales. Finalmente, perjudicaba la cadena de distribución y agregaba burocracia y controles que, justamente, se pretendía remover. Esta discusión entró en las negociaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, y se convino reelaborar el marco legal para que respondiera más a los conceptos de modernización y aumento de productividad, tomando en cuenta su efecto sobre la competitividad.

En Honduras se encuentra en proceso de análisis y aprobación un proyecto de prácticas de Comercio Desleal y Reglamento de Origen (algo que ya está acordado a nivel centroamericano), y existen anteproyectos de reglamentos sobre normas técnicas, estándares de calidad, tipificación de registros sanitarios y una ley antimonopolio. El estado de las discusiones refleja la necesidad de abordar la temática en forma más integral y diseñar asimismo la institucionalidad para garantizar el funcionamiento de los mercados.

En resumen, sólo Costa Rica tiene una ley de competencia y está adquiriendo experiencia con la aplicación de este instrumento legal. En El Salvador, y más incipientemente en Honduras, se encuentra en proceso la elaboración de dicho marco normativo. En Nicaragua y Guatemala existen ciertos antecedentes, mas no un proceso claramente iniciado de crear la ley que regule la competencia en los mercados.

iv) Políticas para aumentar la productividad. Entre la multiplicidad de factores que inciden en el aumento de la productividad a nivel de empresas se destacan aquí la disponibilidad de recursos humanos calificados y la capacidad tecnológica nacional. En el primer tema, la problemática de la región se caracteriza por la necesidad de reorientar las políticas e instituciones de capacitación técnica que fueron diseñadas en el marco de otra estrategia de desarrollo. En el segundo, no existe una trayectoria en la región, y los países se enfrentan a la tarea de construir instituciones y mecanismos de desarrollo tecnológico adecuadas a la inserción en la economía mundial.

1) Capacitación de recursos humanos 144/

En Costa Rica se advierte una brecha entre la formación de operarios y mandos medios y las necesidades reales de capacitación del aparato productivo, fundamentalmente porque falta estrechar los vínculos de coordinación y apoyo entre el sistema productivo nacional y el sistema de capacitación. Además, el sistema de capacitación actual no tiene mecanismos de evaluación y seguimiento, y no está concebido con un propósito de responder a las necesidades futuras del sector productivo. Se hallan en discusión iniciativas tendientes a elaborar un diagnóstico de necesidades de capacitación, así como de la transformación institucional del Instituto Nacional de Aprendizaje. A fines de 1994 el Ministerio de Educación Pública (MEP) integró una Comisión Nacional para analizar la educación técnica, compuesta por representantes de la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Cámara de Comercio, el INA, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Centro de Formación de Formadores, el CIPED y autoridades de Educación Técnica del MEP. Esta Comisión elaboró una propuesta y una agenda de trabajo para el desarrollo de un proyecto de creación del Sistema Nacional de Educación para el Trabajo (SISNET). Mediante el SISNET se propone identificar y atender necesidades del sector privado en clara vinculación e integración del sector privado con la oferta tecnológica de Centros de Educación no formal y el Sistema de Educación Formal, por ejemplo el INA y los colegios técnicos y vocacionales del país.

Guatemala cuenta asimismo con instituciones públicas y privadas que en alguna medida cubren parte de las necesidades de capacitación en áreas muy generales; la deficiencia radica en la demanda de capacitación técnica puntual por rama de actividad y por parte específica del proceso productivo, lo que se debe a un cierto divorcio de las empresas con estos centros. Los centros de capacitación, como el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y Escuelas Técnicas, afrontan problemas de funcionamiento por falta de materiales para talleres, instructores y facilidades físicas, además de dificultades administrativas.

En Honduras la situación es similar a la de los demás países; el instituto público de capacitación técnica (Instituto de Formación Profesional) tiene la imagen de no ofrecer la capacitación que requiere la industria. Se estima que el instituto necesita ser despolitizado. Su labor de capacitación se encuentra complementada por iniciativas como la del Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH), que cuenta con 16 centros de capacitación; la Fundación para el Desarrollo de Honduras (FUNADEH), que complementa sus líneas de crédito con programas de capacitación, y tres institutos de capacitación vocacional que, en general tienen, planes de estudio no adecuados desde el punto de vista tecnológico. El sector privado reclama mayor participación en el desarrollo de las políticas de capacitación.

En Nicaragua se presentan fuertes desajustes en el mercado laboral, porque los institutos de desarrollo tecnológico no cuentan con políticas definidas y no logran estrechar las relaciones con los sectores productivos. El Instituto Nacional de Tecnología, instituto creado para proveer capacitación técnica a mandos medios, adolece de esta problemática. Otros dos institutos, INA e INTECNA, atienden limitadamente el sector artesanal. Además del divorcio entre los sistemas de capacitación y la demanda de los mercados ocupacionales, existe el problema del carácter puramente teórico de

144/ Véase, además, el capítulo IV.

la capacitación, la poca coordinación entre esfuerzos del sector público y privado, y la mala imagen de la capacitación entre los jóvenes.

En El Salvador se han creado diferentes instituciones que han tenido como objetivo capacitar al recurso humano para que se inserte fácilmente en la actividad productiva. La educación tecnológica superior es impartida en institutos y escuelas de educación superior que se encuentran distribuidos en todo el país. No obstante, existen varios problemas, entre los que se destaca la falta de comunicación y articulación con los empresarios, lo cual genera dificultades para incorporar al trabajador calificado en la esfera productiva. El Instituto Salvadoreño de Capacitación Laboral fue creado en 1994 para dirigir y coordinar el Sistema de Formación Profesional. El INSAFORP goza de un marco jurídico que le brinda la oportunidad de incidir en la capacitación del recurso humano, pero su aporte hasta hoy ha sido bajo.

En resumen, el grado de preparación de las políticas e instituciones en materia de capacitación de recursos humanos muestra un nivel mayor en Costa Rica en contraste con los demás países analizados, principalmente por la existencia de la Comisión Nacional y la elaboración del Sistema Nacional de Educación para el Trabajo. En los demás países, aunque se advierten los graves problemas en esta materia, el consenso sobre la prioridad que tiene la temática no se ha plasmado en iniciativas de envergadura similar.

2) La capacidad tecnológica nacional

La capacidad de innovación y aumento de productividad de las empresas depende de lo que se ha llamado el Sistema Nacional de Innovación. Hablar de un sistema nacional de innovación en los países centroamericanos sería exagerar su desarrollo tecnológico; sin embargo, algunas de las instituciones que pueden integrar dicho sistema se encuentran presentes en los países.

En Costa Rica existe un Ministerio de Ciencia y Tecnología responsable de la definición y coordinación de la implementación de la política científica y tecnológica. Sin embargo, como consecuencia del proceso de reestructuración del Estado, se fusionará con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Además, y como parte de dicha reforma, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICYT, será disuelto y sus funciones serán ejecutadas por dicho Ministerio. Este hecho es contradictorio luego de que el gobierno anunciara en 1994 el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología, Calidad e Innovación, en el cual se argumenta que la inversión en el desarrollo de estos cuatro factores permitiría a Costa Rica incorporarse inteligentemente a la nueva realidad mundial y regional. Independientemente de si existe o no una política tecnológica a nivel nacional, lo cierto es que el tema tecnológico aún continúa desvinculado de las políticas económicas orientadas hacia la modernización productiva. Además, los esfuerzos de apoyo del gobierno en el campo tecnológico han sido esporádicos y sólo ocasionalmente han impactado a determinado sector. A pesar de esto, el gobierno ha iniciado algunas iniciativas. Se patrocinó la incorporación del país a estándares de normalización de clase mundial (ISO) a través del Instituto de Normalización Técnica de Costa Rica (INTECO), se consolidó la infraestructura de redes de información, se apoyó el uso de sensores remotos en el sector pesquero y se fortaleció la capacidad para realizar auditorías ambientales. También vale la pena mencionar que en Costa Rica, más que en otros países de la región, se ha avanzado en el fortalecimiento de la relación entre

academia y empresas productivas. Los centros de enseñanza superior se interesan cada vez más en esta vinculación, como una vía para enfrentar a sus estudiantes con la realidad productiva y, de esta manera, perfeccionar su formación y capacitación. Por su parte, el sector empresarial ha venido otorgando mayor importancia a su relación con la academia, ante el imperativo de seguir e incorporar los nuevos conocimientos científicos y tecnológicos a sus procesos productivos. En este contexto, los primeros esfuerzos de prestación de servicios de asesoría y asistencia técnica, realización de pruebas y ensayos de materiales y control de calidad, han dado espacio para la realización de contratos específicos de investigaciones tecnológicas y acuerdos sobre licencias de tecnología, a través de oficinas de transferencia de tecnología, fundaciones para el desarrollo tecnológico o centros de innovación tecnológica. Estos últimos, a su vez, han cedido su lugar a interacciones cada día más innovadoras, entre las que destacan programas de investigación cooperativa, incubadoras de empresas y parques tecnológicos.

En Guatemala la capacidad nacional de innovación tecnológica es limitada, aunque algunas instituciones nacionales y regionales (Universidad de San Carlos, la Universidad del Valle, el ICAITI e INCAP), han contribuido a cierto desarrollo tecnológico mediante la mejora de procesos de producción o el desarrollo de nuevos productos. Estas instituciones también han suministrado asistencia técnica y servicios tecnológicos al sector, con lo cual han compensado parcialmente la debilidad de la mayor parte de las empresas, que normalmente carecen de laboratorios.

No fue sino hasta 1991 que se contempló una nueva legislación sobre este tema, cuando el Congreso Nacional aprobó la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional, que define el sistema nacional de ciencia y tecnología y que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT) como ente encargado de dirigir y coordinar el desarrollo científico y tecnológico del país. El consejo se integra con tres presidentes de Cámaras, incluyendo la industrial, tres representantes del sector público y tres del sector académico-científico. El acuerdo gubernativo para que entrara en vigencia esta ley apenas se aprobó en 1994, pero se ha avanzado en conformar una serie de comisiones (agropecuaria, biotecnología, construcción, energía, industria, informática, invención e innovación, medio ambiente, popularización de la ciencia, formación de recursos humanos, salud, tierra, y ciencias de la tierra, espacio y océano) para facilitar la coordinación de acciones en este campo.

Lamentablemente, no hubo progreso en crear el brazo financiero de esta política, si bien en 1992 se aprobó la Ley de Creación del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología. Obstáculos institucionales y de ejecución se pusieron en evidencia puesto que a fines de 1995 el FONACYT aún no había logrado iniciar operaciones debido a que se combinaron dificultades legales, la falta de una estructura organizativa y la ausencia de fondos.

Por otra parte, Guatemala no cuenta con un sistema de certificación de normas, aunque ha habido algunos avances en establecer algunos arreglos institucionales públicos y privados que buscan facilitar la observancia de normas. Así, en 1987 se fortaleció la Comisión Guatemalteca de Normas (COGUANOR), se definieron las áreas a normalizar y los tipos de normativa. En esta ley se estableció el procedimiento de verificación y las sanciones por incumplimiento de las normas. Sin embargo, la modesta labor de COGUANOR queda en evidencia al observar que hacia fines de 1995 solamente había establecido alrededor de 650 normas técnicas de referencia para determinar la calidad de productos manufactureros, algunas de las cuales habían sido elaboradas por el ICAITI.

Además, COGUANOR no dispone de suficientes recursos para hacer efectiva la vigilancia que le corresponde ejercer, y solamente la producción de alimentos está sujeta a control mediante inspecciones del Laboratorio Unificado de Control de Alimentos y Medicinas (LUCAM). 145/

En el ICAITI se encuentran instalaciones con un programa completo que le permite prestar los servicios requeridos por la industria, además de sus laboratorios especializados. Por otra parte, el ICAITI y la Organización para la Cultura de la Calidad Total (OCCT) han impartido cursos a empresarios, profesionales y auditores de calidad, y se han introducido métodos de control de calidad en un total de alrededor de 100 empresas hacia fines de 1995, de las cuales unas 35 eran industriales, especialmente químicas y de alimentos. La importancia de este tema, así como el interés que está despertando, también se reflejan en las actividades de la Cámara de Industria, que formó una Gerencia de Normas Técnicas y que ha impulsado la creación de unidades sectoriales de normalización con el fin de hacerle propuestas de normas a COGUANOR.

En El Salvador se carece de laboratorios de ensayos e investigaciones tecnológicas, y los laboratorios técnicos que existen operan con recursos limitados, por lo que sus aportes a la innovación tecnológica son marginales. Las empresas tampoco asignan recursos para investigación y desarrollo. Existen diferentes asociaciones gremiales e instituciones que se encargan de brindar información comercial y tecnológica, principalmente la ASI, la Cámara de Comercio, FUSADES y el Ministerio de Economía. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es de reciente creación en el país, y su finalidad institucional es contribuir a la transferencia y utilización de paquetes tecnológicos que ayuden al sector productivo a mejorar su competitividad.

En Honduras se creó en 1993 el Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT), cuyas funciones principales consisten en la promoción de programas y acciones que incentiven el desarrollo científico y tecnológico del país. Como una primera actividad el COHCIT ha formulado un diagnóstico integrado y estrategias de desarrollo científico y tecnológico. Asimismo, está auspiciando la conexión de Honduras a INTERNET. Otro programa digno de mencionarse es el auspiciado por la OEA y la GTZ orientado a implementar sistemas de Gestión de Calidad. El programa es coordinado por la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC) con la colaboración de gremios privados.

En Nicaragua se creó recientemente el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT), el cual estará integrado por seis representantes gubernamentales, dos rectores universitarios, un representante del INATEC y representantes del sector privado. Los objetivos de esta instancia son amplios, por ejemplo, establecer mecanismos de coordinación que planifiquen y evalúen la política tecnológica en foros con el sector privado, las universidades y el gobierno, así como montar ferias tecnológicas y preparar propuestas de marcos reguladores en aspectos de ciencia y tecnología. También está facultado para suscribir acuerdos con otros países. Sin embargo, la política tecnológica todavía debe definirse.

En resumen, sólo en Costa Rica se advierte una tendencia hacia la conformación de un sistema nacional de innovación, con la racionalización de la elaborada estructura institucional en la

materia y los esfuerzos de vincular el sector productivo con el sector académico. En Guatemala existe una serie de instituciones que deberían pasar por un proceso de modernización antes de que se pueda hablar de una política nacional orientada a estimular la innovación tecnológica. En los demás países, tanto las instituciones como las políticas de fomento tecnológico se encuentran en etapas iniciales de su diseño y puesta en marcha.

v) Resumen del grado de preparación de las políticas e instituciones. Es notoriamente arriesgado presentar una evaluación cualitativa y cuantitativa del grado de preparación de las instituciones e instrumentos de política para impulsar la transformación productiva. Esto involucra emitir juicios de valor sobre el accionar de determinadas instituciones y hasta de personas. Se advierte que en muchos de estos campos la situación refleja precisamente el grado de desarrollo de los países, sobre todo en cuanto a la capacidad de implementación de los instrumentos que existen. Sin duda, Costa Rica es el país que más avance ha logrado, debido principalmente a lo desarrollado de su sistema de interacción entre sector público y sector privado, lo adelantado de la discusión en materia de desarrollo de recursos humanos y el establecimiento de un incipiente sistema nacional de innovación tecnológica (véase el cuadro 29).

Los casos de El Salvador y Guatemala son contrastantes, puesto que en el primero el desarrollo de instituciones y mecanismos se encuentra en un estado inicial, mientras que en Guatemala al parecer existe más avance. Pero lo contradictorio está en el hecho de que El Salvador registra un mayor nivel de consenso sobre el tipo de iniciativas a ser impulsadas, y en términos generales acerca de la visión compartida de futuro entre sector público y privado nacional. La ausencia de esta visión compartida en Guatemala incide en que las instituciones e instrumentos de política que se han desarrollado no alcancen los objetivos planteados.

En Honduras y Nicaragua la situación es definitivamente menos favorable. Los mecanismos de diálogo estratégico entre sector privado y público son, en el mejor de los casos, informales. La discusión sobre instituciones y políticas para enfrentar la competencia en mercados abiertos es incipiente, y no existe mucha experiencia en la implementación de iniciativas colectivas.

Al tratar de expresar estas impresiones en un indicador cuantitativo, habrá que utilizar necesariamente una aproximación burda. Si se asigna una cifra de 1 a una situación en que las iniciativas están en fases iniciales de discusión, una cifra de 2 a la situación en que se ha logrado ciertos avances puntuales y parciales, y una cifra de 3 a la situación en que se percibe ya cierta experiencia y trayectoria con la instrumentación de políticas e instituciones para impulsar la transformación productiva, se obtiene el panorama expuesto en el cuadro 30.

Entre un máximo obtenible de 12 puntos, y un mínimo de cuatro, Costa Rica estaría en la mejor situación relativa con un total de ocho puntos, obtenidos por su trayectoria de concertación entre el sector público y el sector privado y el establecimiento de un marco regulador del funcionamiento de los mercados. También registra un mayor desarrollo de estrategias de capacitación de recursos humanos y de creación de un sistema nacional de innovación tecnológica. Sin embargo, existen otras tareas, no incluidas en este capítulo, como las referidas a potenciar la acumulación en las empresas y la articulación empresarial, en los que el diseño de instituciones y políticas se encuentra en etapas iniciales.

Cuadro 29

RESUMEN CUALITATIVO DEL GRADO DE PREPARACION EN MATERIA DE POLITICAS E INSTITUCIONES DE APOYO A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA

	Coordinación	Eficiencia (marco regulador de mercados)	Recursos humanos	Tecnología
Guatemala	Existen instancias; falta visión consensuada y de conjunto; sólo avances parciales	Política con falta de aplicación; falta marco legal	Existen instituciones; falta coordinación con sector privado	Políticas e instituciones desarrolladas con dificultades de operatividad
El Salvador	Informal	En discusión avanzada	Idem	Instituciones de reciente creación
Honduras	Parcial	En discusión incipiente	Idem	Idem
Nicaragua	Parcial	En proceso de reformulación	Idem	Idem
Costa Rica	Amplia pero difusa	Perfeccionable	Existe proyecto nacional	Estructura institucional desarrollada en proceso de revisión

Cuadro 30

RESUMEN CUANTITATIVO DEL GRADO DE PREPARACION EN MATERIA DE POLITICAS DE TRANSFORMACION

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Total	6	7	5	5	8
Coordinación sector público/privado	2	2	1	1	2
Eficiencia (funcionamiento de mercados)	1	2	1	1	2
Recursos humanos	1	2	1	1	2
Tecnología	2	1	1	1	2

Nota:

- 1) Tarea por iniciar.
- 2) Tarea iniciada pero inconclusa.
- 3) Tarea iniciada pero perfeccionable.

El Salvador y Guatemala se encuentran en una posición intermedia, por motivos diferentes. En Guatemala se han creado muchas instituciones e instrumentos de política que se podrían catalogar en el rubro de apoyos a la transformación productiva. Su falta de operatividad se deriva básicamente

de la ausencia de una visión compartida a nivel nacional sobre la estrategia. En El Salvador, existen menos antecedentes en el ámbito de la creación de instituciones y políticas para la transformación productiva, pero a partir de la pacificación del país se percibe un mayor consenso en la sociedad acerca de las iniciativas para enfrentar con éxito la competencia en mercados abiertos. Se han logrado mayores avances, aun sin contar en ocasiones con estructuras formales de diálogo e interacción sector público/privado. El intento de construir un indicador cuantitativo, ubicaría a El Salvador en una posición ligeramente superior a la de Guatemala.

En Honduras y Nicaragua a todas luces las iniciativas para promover la transformación productiva se encuentran en etapas muy iniciales de diseño e implementación, y estos países se ubican en un nivel mínimo.

NOTACION

Se adopta la siguiente notación:

$M_{ij}(t)$ Es el valor de las importaciones de los Estados Unidos en el año t de producto j procedente de país i .

Un subcripto 0 en vez de j significa la suma de todos los productos. Asimismo, el superscripto 0 en vez de i significa la suma de todos los países. En consecuencia,

$M_{i0}(b)$ es el valor de las importaciones totales de los Estados Unidos procedentes del país i en el año base.

$M_{0j}(f)$ es el valor de las importaciones de los Estados Unidos del producto j procedentes de todos los países.

En lo que sigue se utilizan los adjetivos "total" y "global" sistemáticamente para indicar la sumatoria de productos y países respectivamente.

$CS_{ij}(t)$ es la participación del país i en las importaciones globales del producto j en el año t .

$$CS_{ij}(t) = M_{ij}(t) / M_{0j}(t)$$

$PS_{ij}(t)$ es la participación del producto j en las importaciones totales procedentes de país i en el año t .

$$PS_{ij}(t) = M_{ij}(t) / M_{i0}(t)$$

DESCOMPOSICION DEL CAMBIO

Es fácilmente demostrable que el cambio en importaciones de producto j procedente de país i puede descomponerse en un efecto demanda, un efecto participación y un efecto de interacción.

Escribiendo el cambio en el valor de importaciones como:

$$M_{ij}(f) - M_{ij}(b) = CS_{ij}(f)M_{0j}(f) - CS_{ij}(b)M_{0j}(b) = ED_{ij}(f,b) + EP_{ij}(f,b) + EI_{ij}(f,b)$$

El efecto demanda es:

$$ED_{ij}(f,b) = CS_{ij}(b)[M_{0j}(f) - M_{0j}(b)]$$

y puede ser interpretado como el cambio en el valor de las importaciones que habría resultado si la participación del país (CS) se hubiera mantenido constante desde el año base. Bajo esta condición, el cambio en el valor de importaciones hubiera sido el resultado exclusivo del aumento en el valor global de las importaciones del producto.

El efecto participación es:

$$EP_{ij}(f,b) = [CS_{ij}(f) - CS_{ij}(b)]M_{0j}(b)$$

y puede ser interpretado como el cambio en valor de importaciones que habría resultado si la participación global de las importaciones de producto j se hubiera mantenido constante desde el año base. En este caso, el cambio en el valor de las importaciones hubiera sido el resultado exclusivo del cambio en la participación del país en el producto.

El efecto interacción es:

$$EI(f,b) = [CS_{ij}(f) - CS_{ij}(b)] * [M_{0j}(f) - M_{0j}(b)]$$

y es igual a cero cuando la participación del país no cambia o cuando la demanda global M_{0j} no cambia. Es interesante observar que el efecto interacción es positivo cuando el cambio en participación del país y el cambio en demanda global M_{0j} son del mismo signo, es decir, ambos positivo o ambos negativo. Si uno es positivo y otro es negativo, el efecto interacción es negativo.

CAMBIO ESTRUCTURAL VERSUS CAMBIO GLOBAL

Tanto el efecto demanda como el efecto interacción pueden ser descompuestos en un componente global y un componente estructural. En ambos casos el efecto global representa el cambio que habría resultado de haberse cambiado la demanda M_{0j} de producto j el mismo cambio que la demanda global total M_{00} . En consecuencia, el componente estructural refleja el grado en que la dinámica de la demanda del producto j difiere de la dinámica de la demanda global total. Es decir, si las importaciones globales totales de los Estados Unidos se incrementan 10% pero las importaciones del producto j 30%, la dinámica del producto excede con mucho el promedio, y el componente estructural de la demanda será dos veces el componente global.

La descomposición del efecto demanda en sus componentes globales y estructurales se puede escribir como sigue:

$$ED_{ij}(f,b) = CS_{ij}(b)[M_{0j}(f) - M_{0j}(b)] = M_{ij}(b)[M_{0j}(f)/M_{0j}(b) - 1] =$$

$$M_{ij}(b)[M_{00}(b) - 1] + M_{ij}(b)[M_{0j}(f)/M_{0j}(b) - M_{00}(f)/M_{00}(b)]$$

$$\text{Componente Global} + \text{Componente Estructural}$$

La descomposición del efecto interacción procede de la misma forma, pero no es necesario reproducirlo aquí.

Cuadro A
PRINCIPALES EXPORTACIONES DE CENTROAMERICA, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA A LOS ESTADOS UNIDOS
(en base a la contribución de las exportaciones de la región en 1994, a dos dígitos según el Sistema Armonizado)

Código	Rubro	Participación global en el mercado de los EU						Participación de la región						Contribución en las exportaciones de la región					
		1990	1991	1992	1993	1994	1995 a/	1990	1991	1992	1993	1994	1995 a/	1990	1991	1992	1993	1994	1995 a/
62	Prendas y complementos de vestir excepto los de punto	2.90	3.05	3.38	3.42	3.17	2.92	7.58	9.83	10.82	12.02	12.89	13.56	24.04	27.83	30.61	33.08	33.03	31.43
61	Prendas y complementos de vestir, de punto	1.74	1.81	1.94	1.83	1.84	1.63	4.59	6.23	8.17	9.26	9.87	12.06	8.73	10.48	13.24	13.64	14.63	15.65
08	Frutas comestibles; cortezas de agrios o de melones	0.45	0.48	0.47	0.42	0.39	0.45	24.56	23.63	26.25	27.10	26.72	25.97	11.99	10.53	10.24	9.18	8.39	9.32
09	Café, té, yerba mate y especias	0.44	0.45	0.38	0.31	0.42	0.55	18.98	17.36	18.92	19.04	15.00	16.79	9.12	7.17	6.02	4.81	5.10	7.34
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico	11.74	12.53	12.87	13.36	14.22	14.49	0.29	0.34	0.42	0.43	0.43	0.35	3.72	3.91	4.48	4.60	4.98	4.02
03	Pescados y crustáceos y moluscos	0.89	0.96	0.90	0.86	0.85	0.74	4.64	5.22	5.16	5.32	5.76	5.25	4.54	4.67	3.80	3.69	3.98	3.09
17	Azúcares y artículos de confitería	0.26	0.24	0.23	0.20	0.18	0.17	20.83	28.58	24.59	25.42	22.11	28.16	5.91	6.40	4.76	3.99	3.14	3.75
71	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas	2.35	2.51	2.34	2.37	2.27	2.01	1.48	1.52	1.43	1.42	1.73	1.57	3.81	3.53	2.80	2.71	3.16	2.55
90	Instrumentos y aparatos de óptica	2.68	3.00	3.00	3.01	2.98	2.98	0.66	0.79	0.83	0.93	1.04	1.24	1.94	2.18	2.08	2.25	2.49	2.94
02	Carnes y despojos comestibles	0.46	0.47	0.42	0.40	0.32	0.28	6.82	6.85	5.80	8.43	7.96	6.82	3.46	3.00	2.05	2.69	2.08	1.51
	Suma	23.91	25.50	25.93	26.18	26.64	26.22	--	--	--	--	--	--	77.26	79.70	80.18	80.64	80.98	81.60
	Promedio ponderado b/	--	--	--	--	--	--	2.96	3.37	3.70	3.83	3.77	3.92	--	--	--	--	--	--

a/ Enero-mayo.

b/ Ponderado por la participación global en el mercado de los EU.

Fuente: CEPAL, sobre la base de US Imports of Merchandise, Department of Commerce.

Cuadro B

PRINCIPALES EXPORTACIONES DE CENTROAMERICA, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA A MEXICO
 (en base a la contribución de la región en 1994, a dos dígitos según el Sistema Armonizado)

Código	Rubro	Participación global en el mercado de México					1995 a/
		1990	1991	1992	1993	1994	
40	Caucho y manufacturas de caucho	0.996	1.228	1.160	1.133	1.168	1.122
15	Grasas y aceites animales o vegetales	0.943	0.818	0.855	0.882	0.689	0.669
17	Azúcares y artículos de confitería	1.506	0.613	0.152	0.161	0.180	0.146
48	Papel y cartón	1.307	2.108	2.325	2.310	2.494	2.804
12	Semillas y frutos oleaginosos	0.996	1.196	1.217	1.243	1.218	1.330
30	Productos farmacéuticos	0.236	0.311	0.299	0.399	0.447	0.462
02	Carnes y despojos comestibles	0.941	1.390	1.238	1.038	1.089	1.034
22	bebidas. Lquidos alcohólicos y vinagres	0.308	0.323	0.414	0.418	0.426	0.280
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	0.805	0.894	0.860	0.723	0.781	0.502
29	Productos químicos orgánicos	3.113	3.052	2.652	2.666	2.581	2.457
	Suma	11.150	11.933	10.972	10.772	11.083	10.506
	Promedio ponderado b/	---	---	---	---	---	---

a/ Enero-mayo.

b/ Ponderado por la participación global en el mercado de los EU.

Fuente: CEPAL, sobre la base de US Imports of Merchandise, Department of Commerce.

1990	Participación de la región					1995 a/	Contribución en las exportaciones de la región a México					
	1991	1992	1993	1994	1990		1991	1992	1993	1994	1995 a/	
2.78	2.28	1.81	1.88	1.80	1.60	4.47	6.82	7.15	6.80	9.52	16.07	
0.91	0.62	0.82	1.80	2.38	0.62	1.39	0.89	1.83	4.46	7.43	3.88	
0.14	6.80	17.25	10.67	8.31	0.19	0.33	6.67	8.94	6.28	6.76	0.19	
0.66	0.58	0.52	0.78	0.58	0.28	1.40	2.54	4.12	6.55	6.51	6.77	
0.64	0.22	0.24	0.51	0.93	1.34	0.88	0.55	0.98	2.30	6.11	14.39	
1.16	0.88	0.75	1.21	2.30	0.34	0.45	0.56	0.76	1.78	4.67	1.49	
5.58	7.80	4.38	3.40	0.82	0.04	8.54	21.99	18.42	12.84	4.06	0.24	
2.87	1.30	0.63	1.70	1.96	3.36	1.44	0.88	0.89	2.59	3.78	5.00	
2.33	1.85	1.71	1.45	1.13	0.39	1.86	3.10	5.21	4.54	3.71	1.86	
1.37	1.00	0.87	1.29	0.30	0.16	6.95	6.37	7.86	12.62	3.50	4.93	
---	---	---	---	---	---	27.70	51.37	56.14	60.70	55.03	54.83	
1.80	2.08	1.50	1.53	1.10	0.60	---	---	---	---	---	---	

BIBLIOGRAFIA

- Araya, Rigoberto (1994), "Determinantes de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica", Serie *Comentarios sobre asuntos económicos*, No. 124, Banco Central de Costa Rica, mayo.
- Arnove, Robert F. (1994), *La educación como terreno de conflicto: Nicaragua, 1979-1993*, Editorial UCA, Managua.
- Báez Evertsz, Francisco (1994), *Las migraciones internacionales en la República Dominicana*, Santo Domingo, febrero.
- Balassa, B. y Williamson R. (1991), "Exchange rates and Foreign Trade in Korea", *Policy Research and External Affairs Working Papers*, No. 635, Banco Mundial, Washington.
- Banco Mundial (1995a), "Nicaragua: basic education project", *Staff appraisal report*, Washington, febrero.
- (1995b), *Panama Issues in Basic Education*, Report No. 13701-PAN, Washington, marzo.
- Barshefsky, Charlene (1993), "Latin America Trade Policy After NAFTA", USTR Memorandum, Washington, noviembre.
- (1995), *H. R. 553 The Caribbean Basin Trade Security Act*, Administration Statement Before the Trade Subcommittee, febrero.
- Bhagwati, Jagdish (1991), *The World Trading System at Risk*, Harvester, Nueva York-Londres.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social, Grupo Agenda Social, Washington, noviembre.
- Brañes, R. (1994), *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Cáceres, Luis (1994), "Costos y beneficios de la integración centroamericana", *Revista de la CEPAL* No. 54, Santiago de Chile.
- Camacho, A. R. (1993), *Convergencia y coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica*, PRADIC, octubre.
- CCAD, PAFT para Centroamérica (1994) "Proyecto Ejecución del Convenio Centroamericano de Bosques", agosto.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601), Santiago de Chile, marzo.
- (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo.
- (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto.
- (1993a), *Centroamérica. El camino de los noventa* (LC/MEX/L.233), México, D.F., mayo.
- (1993b), *Coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica* (LC/MEX/R.419), México, D.F., julio.
- (1993c), *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 1993: marco legal e información estadística* (LC/R.1325), Santiago de Chile, diciembre.
- (1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (LC/G.1801), Santiago de Chile, enero.
- (1994b), *Nicaragua: Una economía en transición* (LC/MEX/R.458), México, D.F., febrero.
- (1994c), *Las pequeñas y medianas empresas industriales de Guatemala y el financiamiento de los mercados* (LC/MEX/R.464), México, D.F., mayo.
- (1994d), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801), Santiago de Chile, septiembre.
- (1994e), *Capacitación en América Latina: algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales y sugerencias de política* (LC/R.1495), Santiago de Chile, diciembre.
- (1995a), *El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración* (LC/MEX/L.261), México, D.F., enero.
- (1995b), *Inversión y financiamiento en Centroamérica: Aspectos macroeconómicos y sociales* (LC/MEX/R.504/Rev.1), México, D.F., marzo.
- (1995c), "La dimensión ambiental en la CEPAL", *Notas sobre economía y el desarrollo*, 574/575, Santiago de Chile, abril.
- (1995d), *Centroamérica y el TLCAN: Efectos inmediatos e implicaciones futuras* (LC/MEX/R.494), México, D.F., marzo.

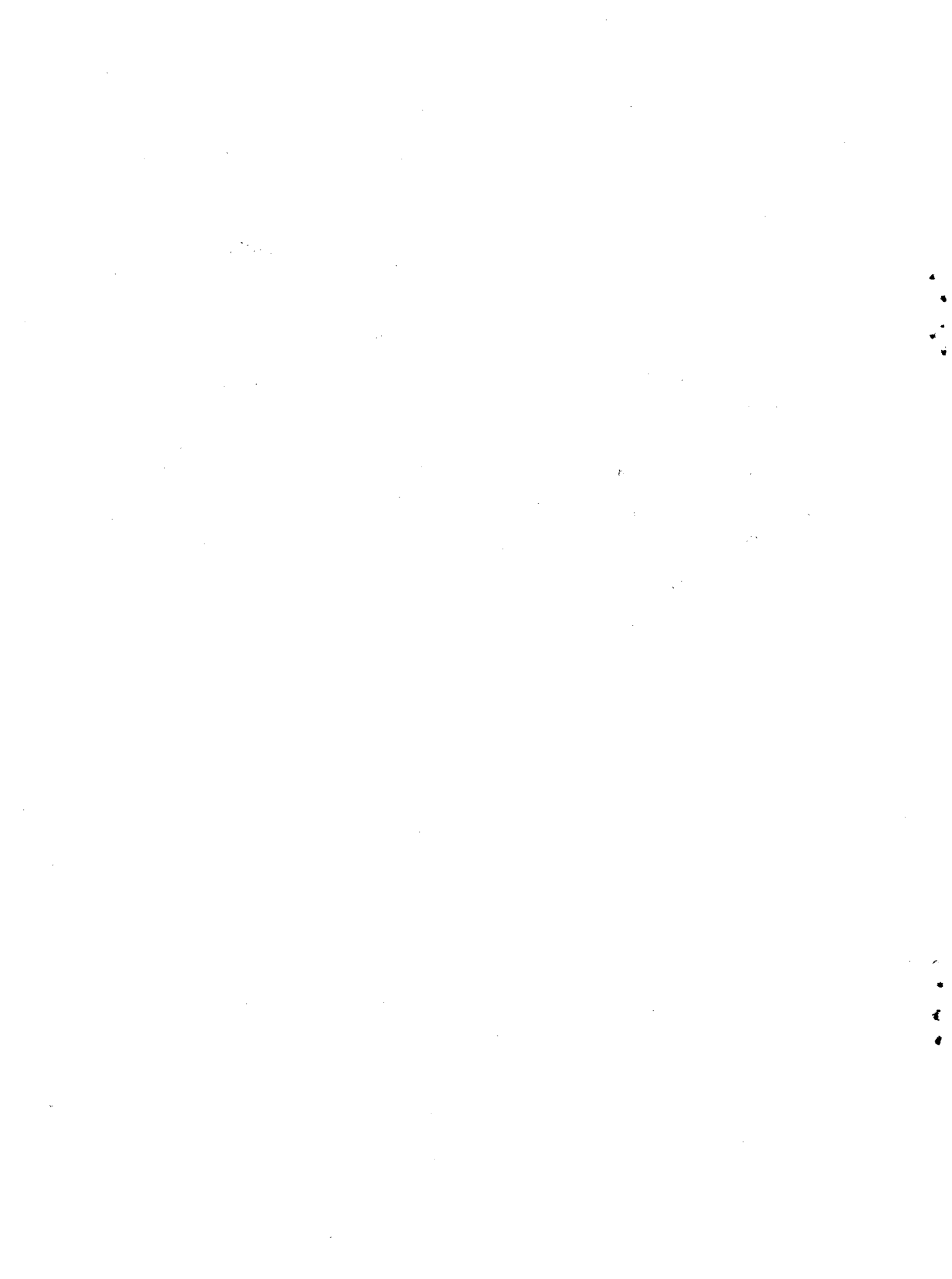
- (1995e), *Diagnóstico y análisis de las potencialidades de la aplicación de instrumentos económicos para la gestión ambiental de la República de Costa Rica* (LC/R.1547), Santiago de Chile, mayo.
- (1995f), *Las relaciones comerciales de Centroamérica frente a los nuevos esquemas de cooperación, integración y comercio* (LC/MEX/L.262), México, D.F., marzo.
- (1995g), *Estrategia: aplicación de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Guatemala, El Salvador y Costa Rica* (LC/R.1549), Santiago de Chile, mayo.
- (1995h), *Diagnóstico y análisis de las potencialidades de la aplicación de instrumentos económicos para la gestión ambiental de la República de El Salvador* (LC/R.1548), Santiago de Chile, mayo.
- (1995i), *Aplicación de instrumentos económicos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la República Dominicana* (LC/R.1551), Santiago de Chile, mayo.
- (1995j), *Energía y medio ambiente: El caso de El Salvador* (LC/MEX/R.528), México, D.F., junio.
- (1995k), *Inflación y estabilización en Centroamérica* (LC/MEX/L.269), México, D.F., junio.
- (1995l), *Centroamérica: Cambio estructural de las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos, con énfasis en productos textiles y de confección (1990-1994)*, borrador, México, D.F., julio.
- (1995m), *Características del Istmo Centroamericano y la República Dominicana que podrían afectar su participación en el ALCA* (LC/R.1584), Santiago de Chile, noviembre.
- (1996a), *El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA* (LC/MEX/L.295), México, D.F., marzo.
- CEPAL-ONUDI (1996b), *Centroamérica: agenda para la modernización industrial*, Proyecto XP/CAM/95/001, México, D.F., junio.
- CEPAL-UNESCO (1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702 (SES.24/4)), Santiago de Chile, mayo.
- Colindres, Ana María (1993), *Non-traditional exports in Guatemala*, Pelupessy and Weeks.
- Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), *Agenda 21* (A/CONF.151/4).
- Charnoviz, S. (1993), *Environmental Harmonization and Trade Policy*, ed. Zaelke et al.

- Chinchilla, Ligia (s.f.), *La verdad sobre el sector PYME en Guatemala*, Fundación Friedrich-Ebert y FEPYME, Guatemala.
- Dirección de Estadística y Censo de Panamá (1995), "Encuesta de Hogares de 1994", *Estadística panameña*, Boletín 1, Panamá, enero.
- Escaith H. y C. Schatán, (1996), "Centroamérica: Inflación y estabilización en la crisis y poscrisis", *Revista de la CEPAL*, No. 58, Santiago de Chile, abril.
- Estrada, Luis Everardo et al. (1994), *Modernización de la pequeña y mediana industria en Guatemala*, Universidad de San Carlos, Departameneto de Estudio de Problemas Nacionales, mimeo, Guatemala, julio.
- Esty, D. (1993), *Integrating Trade and Environment Policy Making: First Steps in the North American Free Trade Agreement*, ed. Zaelke et al.
- Fukusaku, Kiichiro (1992), "Economic regionalisation and intra-industry trade: Pacific Asian perspectives", *OECD Technical Papers* (OCDE/GD(92)5).
- Gabriele, Alberto (1994), "Elasticidad-precio de las exportaciones agrícolas de Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, No. 52, Santiago de Chile.
- González Aguiluz, M. (1995), *Resumen Comparativo de la Región Centroamericana en Materia de Derecho Ambiental*, FEDEPRICAP, mimeo.
- Gregory, Peter (1993), *Labor Code Reform in El Salvador*.
- Hoffmeister, Alexander (1994), *The Cost of Export Subsidies: Evidence From Costa Rica*, IMF Working Paper, WP/91/94.
- Hufbauer, G. y J. Schott (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for Economic Integration, Washington, D. C., julio.
- IDB/ECLAC (1995), *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, Washington.
- Kantor, Michael (1993), *The Administration's Case for NAFTA*, Testimony Before the House Committee on Agriculture, Washington, septiembre.
- Kennedy, Paul (1993), *Preparing for the Twenty First Century*, Random House, Nueva York.
- Leamer, E., B. Segura y otros (1995), "Central America and the North American Free Trade Agreement", *World Bank Policy Research Paper* No. 1561, Banco Mundial, Washington, mayo.

- Leonard, J.H. (1987), *Natural Resources and Economic Development in Central America; A Regional Environmental Profile*, Transactions Books, New Brunswick, N. J.
- Lipsey, Richard (1995), *Is NAFTA the Route to Western Hemispheric Integration?*, mimeo, Santiago de Chile, enero.
- Löwenthal, P. (1993), *Alcances de la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica*, PRADIC, julio.
- McCormack, A.D., L.J. Newman III, D.B. Rosenfield (1994), "The New Dynamics of Global Manufacturing Site Location", *Sloan Management Review*, verano.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología de Costa Rica (1995), *Informe de labores*, San José, mayo.
- Ministerio de Planificación Social y Política Económica de Costa Rica (1994), *Plan Nacional de Desarrollo*, Francisco J. Orlich, diagnóstico y estrategia 1994/1998, San José.
- Moguillansky, Graciela (1995), "El impacto de la política cambiaria y comercial en el desempeño exportador en los años ochenta", *Revista de la CEPAL*, No. 55, Santiago de Chile.
- Moguillansky, Graciela y Daniel Titelman (1993), "Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones no cobre en Chile: 1963-1990", *Documento de Trabajo No.17*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Ohmae, Kenichi (1995), "Putting Global Logic First", *Harvard Business Review*, enero-febrero.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (1995), *Comercio y Medio Ambiente*, 22 de mayo.
- Oteiza, F. (1994), "Informe del Proyecto MECE 1.4", Universidad Técnica de Santiago/Ministerio de Educación, inédito, citado en CEPAL (1994e).
- Pasos, R. (1994), Coordinador, *El Último Despale. La Frontera Agrícola Centroamericana*, GRET, FUNDESCA, PNUMA, Cooperación Cientifique et Technologique, Comisión de la Unión Europea, Ed. FUNDESCA, Costa Rica.
- Patrinos, Harry Anthony y George Psacharopoulos (1992), "Socioeconomic and ethnic determinants of grade repetition in Bolivia and Guatemala", *Policy Research Working Papers*, Banco Mundial, noviembre.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1990), *Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, Una Visión Evolutiva*.
- Presidencia de la República de Costa Rica (1995), "Costa Rica ante el reto del desarrollo social", *Cumbre Mundial de Desarrollo Social*, San José, marzo.

- Presidencia de la República de Guatemala (1993), *La agenda de gobierno para el período 1994-1995*, Guatemala, septiembre.
- Presidencia de la República de Panamá (1995), "Informe Nacional", *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhage, marzo.
- Puyana, A. (1994), "The External Sector and the Latin American Economy in the 1990's: Is there hope for sustainable growth?", Ed. G. Bird y A. Helwege, *Latin America's Future*, Academic Press.
- Repetto, R. (1993), *Complementarities Between Trade and Environmental Policies*, ed. Zaelke et al.
- Riedel (1986), *Price and income elasticities of demand for LDC exports of manufactures reexamined*, Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, mimeo, Washington.
- Rivas, G. (1994), "Las exportaciones y el proceso de crecimiento", *Documento de Trabajo No. 32*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Rosal García, Mario Hugo (1994), *Proyecto GUA/91/005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala, inédito, septiembre.
- Saborío, S. (ed.) (1992), *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Overseas Development Council U.S.-Third World Policy Perspectives No. 18, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J.
- Salazar, J. M. (1995), "Desarrollo Económico Sostenible", *Revista de la Integración*, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Salazar, J. M. y B. Segura (1994), *Indicadores de Grado de Preparación ("Readiness") de Costa Rica para Integrarse al NAFTA (o AFTA)*, FEDEPRICAP, San José, diciembre.
- Salazar, J. M. y E. Lizano (1992), *Free Trade in the Americas: A Latin American Perspective*, ed. Sylvia Saborío.
- Schatán, C. (1996), "Efectos del TLCAN en el Cuidado del Ambiente en México", *Comercio Exterior*, Banco de Comercio Exterior, vol. 46, No. 3, marzo.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) (1993), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, D.F.
- Secretaría de Educación Pública de Honduras (1994), *Convergencia hacia el nuevo modelo educativo*, Tegucigalpa, octubre.
- SIECA (1991), *Acta de la primera reunión de los gabinetes económicos de los países del Istmo Centroamericano*, septiembre.

- Stevens, Candice (1993), "The Organization of Economic Cooperation and Development and the Reemergence of Trade and Environmental Debate", ed. Zaelke et al.
- Tucker, Stuart K. (1992), "Equity and Environment in the Promotion of Non-Traditional Agricultural Exports", Eds. Sheldon Alanis et al., *Poverty, Natural Resources and Public Policy in Central America*, U.S.-Third World Policy Perspectives, No. 17, ODC, Transaction Publishers, USA and UK.
- Ward, J.R. (1993), *Environmental Strategies for Agricultural Trade*, ed. Zaelke et al.
- Weintraub, S. (1995), *Western Hemisphere Free Trade: Getting from Here to There*, en IDB/ECLAC.
- Wilkinson, D. (1993), "NAFTA and the Environment: Some Lessons for the next round of GATT negotiations", *The World Economy*, vol. 17, No. 3, mayo.
- Zaelke, D., P. Orbuch y R. F. Housman (1993), *Trade and the Environment, Law Economics and Policy*, Center for International Environmental Law, Island Press, Washington.
- Zapata, Ricardo y Alberto Gabriele (1994), "La conclusión de la Ronda de Uruguay: Resultados e implicaciones", *Revista Comercio Exterior*, vol. 44, No. 6, México, D.F., junio.



A
B
C
D

E
F
G
H

**Este documento fue elaborado por la Subsección en México de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL), cuya dirección es Masaryk No. 29, México, D.F.,
CP 11570, teléfono 2 50-15-55, fax 531-11-51**