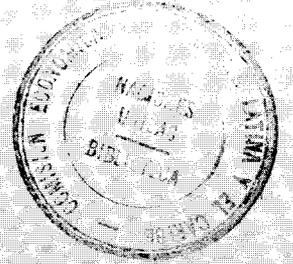


CENTROAMÉRICA

el camino de los noventa



LC/MEX/L.223
Mayo 1993

Este trabajo fue preparado por la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

INDICE

Página

Capítulo I

INTRODUCCION	1
------------------------	---

Capítulo II

LAS CIRCUNSTANCIAS COYUNTURALES Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL	5
---	---

1. El ajuste macroeconómico	5
---------------------------------------	---

a) Inflación y ajuste fiscal	5
b) Reforma del Estado	11
c) El ajuste externo	14
d) Inversión y ahorro	24
e) Población	28

2. Ajuste y economía real	29
-------------------------------------	----

a) Agricultura	29
b) Las manufacturas	33
c) La infraestructura	36

3. Ajuste y equidad	39
-------------------------------	----

Capítulo III

TRANSFORMACION ECONOMICA E INTEGRACION REGIONAL	43
---	----

1. El punto de partida	43
----------------------------------	----

2. Planteamiento del problema en términos de acción regional	47
--	----

3. Crisis e integración	48
-----------------------------------	----

4. Mirando hacia adelante	49
-------------------------------------	----

a) La reconstrucción del Mercado Común Centroamericano	51
b) La convergencia y apoyos mutuos de las políticas macroeconómicas	56
c) Reforma estructural e integración	63

5. Aspectos institucionales	72
---------------------------------------	----

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Centroamérica: Indicadores de crecimiento económico, 1960-1990	6
Cuadro 2	Centroamérica: Índice de precios al consumidor, 1970-1980	7
Cuadro 3	Centroamérica: Finanzas públicas, 1970-1990	10
Cuadro 4	Centroamérica: Índices de la relación de los precios del intercambio fob/fob, 1970-1990	11
Cuadro 5	Centroamérica: Inversión bruta fija, 1970-1990	14
Cuadro 6	Centroamérica: Inversión bruta fija, 1970-1990	14
Cuadro 7	Centroamérica: Balance comercial desagregado de bienes, 1960-1990	15
Cuadro 8	Centroamérica: Origen de las importaciones, 1960-1990	15
Cuadro 9	Centroamérica: Valor de las principales exportaciones agropecuarias, 1980-1990 . .	16
Cuadro 10	Centroamérica: Tipos de cambio, 1970-1990	17
Cuadro 11	Centroamérica: Índices promedio de los tipos de cambio efectivo real, 1981-1992 . .	18
Cuadro 12	Centroamérica: Evolución de las exportaciones, 1960-1990	19
Cuadro 13	Centroamérica: Dinamismo de las exportaciones, 1960-1990	19
Cuadro 14	Centroamérica: Balance agregado de pagos, 1960-1990	21
Cuadro 15	Centroamérica: Déficit en cuenta corriente y comercial, 1980-1990	21
Cuadro 16	Centroamérica: Indicadores de endeudamiento externo, 1970-1990	22
Cuadro 17	Centroamérica: Transferencias unilaterales oficiales, 1960-1990	24
Cuadro 18	Centroamérica: Coeficientes de ahorro interno e inversión bruta, 1971-1990	25
Cuadro 19	Centroamérica: Indicadores del proceso de ajuste, 1980-1990	28
Cuadro 20	Centroamérica: Precios internacionales, 1960-1990	29
Cuadro 21	Centroamérica: Producción agrícola, 1960-1990	31
Cuadro 22	Centroamérica: Producción agrícola, 1960-1990	31
Cuadro 23	Centroamérica y otros países: Grado de apertura, 1989	34
Cuadro 24	Centroamérica: Capacidad instalada y generación de energía eléctrica, 1980-1991	37
Cuadro 25	Centroamérica: Estimación de la magnitud de la pobreza, 1980-1990	39
Cuadro 26	Centroamérica: Indicadores distributivos, 1970-1990	41
Cuadro 27	Centroamérica: Dinero (M1), 1980-1990	56
Cuadro 28	Centroamérica: Crédito interno, 1980-1990	57
Cuadro 29	Centroamérica: Impuesto sobre la renta a personas físicas, 1992	62
Cuadro 30	Centroamérica: Impuesto sobre la renta a empresas, 1992	62
Cuadro 31	Centroamérica: Impuesto al valor agregado, 1992	62
Cuadro 32	Centroamérica: Importancia relativa de los principales rubros de exportación, 1950-1990	64
Cuadro 33	Centroamérica: Estructura de las exportaciones, 1960-1990	66

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1	Centroamérica: Precios al consumidor, 1970-1991	9
Gráfico 2	Centroamérica: Inflación anual, 1970-1990	9
Gráfico 3	Centroamérica: Crecimiento e inflación (excluye Nicaragua), 1970-1990	10
Gráfico 4	Centroamérica: Déficit fiscal/PIB, 1970-1990	11
Gráfico 5	Centroamérica: Comercio exterior, 1960-1990	17
Gráfico 6	Centroamérica: Indicadores del ahorro, 1971-1990	26
	Composición del ahorro total, 1970-1990	26
Gráfico 7	Centroamérica: Indicadores del ahorro (excluye Nicaragua)	26
	Centroamérica: Origen del ahorro total (excluye Nicaragua)	26
Gráfico 8	Indicadores nacionales del ahorro total, 1971-1990	27
Gráfico 9	Origen del ahorro total por país, 1970-1990	27
Gráfico 10	Inflación y tipo de cambio, 1980-1991	58

INDICE DE RECUADROS

Recuadro 1	El Salvador: Reprivatización y ampliación de los grupos propietarios	12
Recuadro 2	Privatización de infraestructura básica: El caso de Puerto Barrios en Guatemala	13
Recuadro 3	La renegociación de la deuda de Costa Rica	23
Recuadro 4	El impacto de la ayuda alimentaria	31
Recuadro 5	Las distorsiones del comercio internacional de productos agrícolas	32
Recuadro 6	El potencial de producción de granos básicos en Centroamérica	33
Recuadro 7	La negociación de tarifas navieras en las exportaciones de melón: Un caso exitoso de coordinación privada	52
Recuadro 8	La cooperación centroamericana en infraestructura: El caso de COMTELCA	53
Recuadro 9	La coordinación de políticas económicas: El proyecto de la Comunidad Económica Europea	61
Recuadro 10	México: Instrumentos de promoción de exportaciones	65

I. INTRODUCCION

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

Se vive una época de grandes cambios en las relaciones económicas internacionales. Se altera de raíz la división mundial del trabajo, se acentúa considerablemente el grado de interdependencia de los países, y el intercambio se concentra en grandes corporaciones; mientras, toma ímpetu una nueva revolución tecnológica, acicateada por la competencia de un sistema multipolar en lo económico. Los países desarrollados se convierten en demandantes netos de ahorros y compiten por éstos con las naciones en desarrollo, agudizando la asimetría tradicional de los mercados internacionales de capital.

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

La democracia se extiende en la región en la medida que se satisfacen los objetivos inmediatos de la Carta de Esquipulas, suscrita por los cinco presidentes centroamericanos en 1986, y también como resultado de procesos electorales abiertos que garantizan el cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos.

El punto de partida de la década de los noventa es prometedor. Pacificación y democratización remueven obstáculos mayúsculos a la convivencia social ordenada y al acceso a una fase nueva de desarrollo sostenido. En más de un sentido, países y gobiernos podrán concentrar esfuerzos y energía en abrir cauces de avance a la producción, tanto como a la equidad distributiva.

El decenio de los ochenta dejó un legado en varios sentidos positivo, pese a que los saldos sean en conjunto de índole marcadamente contraria. Se ha formado un nuevo consenso sobre los estilos de gestión macroeconómica y se han unificado en alto grado las estrategias de manejo de las economías. Con ello, se cancelan divergencias anteriores y se facilitan los esfuerzos integradores del futuro. Algunos países han avanzado bastante en instrumentar programas de estabilización, en la renegociación de la deuda externa y en identificar nichos transformadores de la estructura de las exportaciones. A escala microeconómica, numerosas empresas han vencido problemas de financiamiento, incorporado tecnologías nuevas, reducido costos y ganado competitividad interna o externa.

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

otras muchas tareas pendientes, aplazadas o desplazadas por otras prelacións durante la década de los ochenta.

Más aún, completar esos acomodos inevitables tendrá que hacerse en circunstancias singulares y difíciles. Las sociedades centroamericanas están exhaustas por el conflicto armado y la recesión de más de una década, mientras que los conflictos políticos difirieron o retrasaron el avance sistemático de los procesos de ajuste. Por lo demás, se ha tendido a situar la carga de esos reajustes en los grupos pobres, los trabajadores y los estratos bajos de las clases medias, polarizando todavía más estructuras distributivas que históricamente han mostrado elevados rangos de concentración. En consecuencia, no es improbable que se generen escollos a la modernización política por las resistencias o el desencanto asociados a que el proceso de pacificación desemboque en un nuevo período de diferenciación y sacrificios sociales.

Por otra parte, todo indica, como ya esclarecen algunas cifras disponibles, que la cooperación externa paradójicamente tiende a tornarse problemática conforme la región pierde prioridad internacional al dejar de ser zona en disputa de la desaparecida confrontación entre Este y Oeste. Al mismo tiempo, los desajustes de pagos entre las potencias industrializadas del mundo, tanto como otros acontecimientos asociados a la exacerbada competencia internacional o a la formación y ampliación de los grandes bloques económicos, vienen enrareciendo los recursos de la ayuda externa a los países en desarrollo, precisamente cuando la banca comercial internacional mantiene virtualmente cerrado el crédito, sobre todo en América Latina, y cuando persiste una extrema volatilidad en otros segmentos de los mercados mundiales de capitales.

En síntesis, hay voluntad ampliamente compartida para finiquitar los conflictos y fisuras ideológicas que dividían a las sociedades centroamericanas entre sí y entre sus distintos grupos sociales. Ese es un punto de partida en extremo prometedor. Con todo, habrá que asumir con la misma decisión la corrección de las consecuencias de la destrucción de la lucha armada, de

los rezagos en desatender durante varios lustros la modernización de los aparatos productivos nacionales o de la infraestructura regional y principalmente del atraso en adaptar las políticas nacionales a las normas del nuevo ordenamiento económico internacional. Esta última es una cuestión altamente relevante, por más que la inercia en los modos anteriores de atacar la acción, las formas previas de percibir los problemas económicos y la profundidad de las alteraciones del entorno internacional expliquen esos rezagos adaptativos. De todos modos, hay unificación mundial de los paradigmas económicos y consenso en extenderlos a todas las latitudes. Centroamérica no es, ni puede ser, la excepción; lo prueba la dirección común de los esfuerzos recientes de sus gobiernos. En consecuencia, existe la necesidad imperiosa de finiquitar creativamente los acomodos indispensables y absorber los costos involucrados, hasta reabrir el acceso a los valores del desarrollo y la equidad social.

Dentro de esos parámetros, hay que desbrozar un camino centroamericano propio que permita incorporar las especificidades regionales y sumar el aporte de la creatividad, como se hizo exitosamente en otras épocas de crisis o de transformación del patrón de desarrollo. En particular, parece indispensable configurar una visión centroamericana de mediano y largo plazos que, al postular el tipo de sociedad a edificar en el futuro, sirva de guía orientadora al diseño de las políticas nacionales y regionales.

Liberar en exclusiva las fuerzas del mercado no sería suficiente o sostenible en el tiempo, como lo pone de manifiesto la historia reciente de la región. Hay que añadir de modo sistémico tres ingredientes necesarísimos. Uno es la idea de la unidad centroamericana, como medio de facilitar el desarrollo de las economías nacionales en un mundo cada vez más competitivo y cambiante; otro, el de fijar políticas promocionales en torno a prelacións comunes que tiendan a compensar el atraso comparativo de los mercados, la tecnología, los cuadros técnicos y administrativos, la sustentabilidad ambiental y los servicios básicos; y un tercero, el de la justicia social, como medio de satisfacer aspiraciones humanas

incontrovertibles y de impedir que la ingobernabilidad interna vuelva a dar al traste con las propias perspectivas de progreso.

El presente documento es el resultado de una larga y cuidadosa reflexión sobre estos temas y los desafíos que enfrenta la región hacia el futuro; intenta proveer información y servir de base para una discusión regional de la cual puedan desprenderse las líneas estratégicas de un modelo de desarrollo consistente

con las nuevas realidades, tanto nacionales como regionales e internacionales. Con el propósito de iniciar esa discusión, la CEPAL convocó a un primer seminario regional, en el que se logró un intenso intercambio de ideas entre un grupo de expertos centroamericanos invitados a título personal. Dicha reunión tuvo lugar en la ciudad de Guatemala en febrero del corriente año; los principales comentarios y observaciones recogidos se incluyen en esta versión revisada y editada.

II. LAS CIRCUNSTANCIAS COYUNTURALES Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL

1. El ajuste macroeconómico

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

De la misma manera, con distintos grados de avance, hay convergencia en los propósitos de las estrategias económicas, lo mismo en las políticas de estabilización que en el sentido del cambio estructural a impulsar. Varios países han celebrado o negocian convenios de estabilización con el Fondo Monetario Internacional y todos han hecho del combate a la inflación una de las metas de prioridad nacional. Ello se manifiesta en la reducción significativa de los déficit públicos y en la convergencia de los cinco países a tasas más bajas de inflación. Asimismo, se emprenden programas de ajuste estructural sancionados por el Banco Mundial y se abren las economías al comercio internacional. Con alguna excepción, a partir de la mitad de la década de los ochenta, las economías inician una fase de recuperación, que apenas tiende a sostener el ingreso por habitante y no está exenta de oscilaciones y debilidades. (Véase el cuadro 1.)¹

A esos avances convergentes habría que añadir un auténtico esfuerzo de la creatividad centroamericana, enderezado a satisfacer dos propósitos centrales. De un lado, facilitar la consolidación del cambio estructural, sobre todo en lo relativo a la modernización de las estructuras gerenciales y

administrativas de los sectores público y privado, y ganar productividad genuina, asentada en la incorporación del progreso tecnológico mundial; de otro, favorecer la formación de consensos democráticos que permitan, sin rupturas sociales, absorber los costos de la transición hacia un patrón distinto de desarrollo y de organización comunitaria.

a) *Inflación y ajuste fiscal*

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

Sin embargo, a partir de los setenta se comienzan a acumular tensiones inflacionarias que irrumpen con violencia en el primer quinquenio de los años ochenta. Varios factores explicativos de ese fenómeno permiten caracterizarlo como singular. (Véanse el cuadro 2 y los gráficos 1 a 3.)

Por una parte, la enorme dependencia energética de la importación de hidrocarburos provoca **shocks** importantes de precios que complican los acomodos al receso de la demanda mundial de 1974-1975, y luego al que se manifiesta entre 1978 y 1985. La política estatal intenta sostener la expansión económica y el empleo durante el decenio de los setenta; los gastos de los gobiernos centrales se acrecientan en promedio más de siete puntos del producto y, con diferencias, los déficit suben de cifras máximas del 2% a otras que oscilan

1/ Véase, CEPAL, Centroamérica: Crisis y políticas de ajuste, 1979-1986 (LC/MEX/L.81), 15 de julio de 1988.

Cuadro 1
CENTROAMERICA: INDICADORES DE CRECIMIENTO ECONOMICO
(Tasas medias anuales de variación)

	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1980- 1990
Producto interno bruto	5.7	4.4	-0.5	2.4	0.9
Costa Rica	6.1	5.5	0.2	4.4	2.3
El Salvador	5.6	3.1	-2.0	1.8	-0.1
Guatemala	5.5	5.7	-1.1	2.9	0.9
Honduras	4.4	5.6	1.7	3.1	2.4
Nicaragua	6.9	0.3	0.6	-4.0	-1.7
Producto interno bruto agropecuario	4.7	2.8	0.4	2.0	1.2
Costa Rica	5.6	2.6	1.6	4.7	3.1
El Salvador	3.9	3.0	-2.5	1.1	-0.7
Guatemala	4.4	3.8	0.9	2.3	1.6
Honduras	4.4	2.7	1.9	3.4	2.6
Nicaragua	6.2	-	1.4	-3.7	-1.2
Producto interno bruto manufacturero	8.6	4.9	-0.4	1.4	0.5
Costa Rica	9.2	7.4	0.2	4.3	2.2
El Salvador	8.1	3.0	-2.5	2.8	0.1
Guatemala	7.6	5.6	-1.4	2.0	0.3
Honduras	6.9	6.3	1.9	4.0	3.0
Nicaragua	11.3	2.4	0.8	-8.7	-4.0
Producto interno bruto por habitante	2.5	1.5	-3.1	-0.4	-1.8
Costa Rica	2.5	2.6	-2.7	1.7	-0.5
El Salvador	2.2	0.7	-3.0	-0.1	-1.6
Guatemala	2.6	2.8	-3.9	-	-2.0
Honduras	1.3	2.2	-1.9	-0.1	-1.0
Nicaragua	3.6	-2.6	-2.7	-7.1	-4.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

entre el 3% y el 8%. (Véanse el cuadro 3 y el gráfico 4.) Se comienza a gestar desde ahí la acumulación de deudas externas y las nuevas fuerzas que tienden a desequilibrar más las cuentas de pagos y las del sector público.

La intensa caída de la demanda externa, el deterioro radical de los términos del intercambio en buena parte del decenio de los ochenta, y el alza de las tasas de interés en el mundo, inducen una serie de ajustes macroeconómicos con impactos inflacionarios. (Véase el cuadro 4.)² A esta situación se agregó como factor agravante la irrupción de una crisis política sin

precedentes en la región, que alentó la fuga de capitales y privilegió los gastos militares por encima de los productivos. Los gobiernos se vieron obligados a imponer diversas clases de controles y a subir las tasas de interés. A su vez, las necesidades fiscales forzaron a elevar los precios de los servicios públicos y a imponer en algunos países gravámenes especiales al consumo. También influyeron los acomodos distributivos asociados a las pérdidas por deterioro de la relación de precios del intercambio, el desorden de los conflictos armados y la caída en los niveles de ingreso de la población.

2/ Véase, V. Bulner-Thomas, "A Model of Inflation for Central America", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 39, Nº 4, noviembre de 1977.

Cuadro 2
CENTROAMERICA: INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Indices (1980 = 100.0)											
Indice de precios al consumidor (Diciembre-diciembre)											
Costa Rica	31.7	32.4	34.6	40.1	52.4	63.1	65.9	69.4	75.0	84.9	100.0
El Salvador	...	...	...	38.1	46.1	53.0	55.8	64.1	73.4	84.3	100.0
Guatemala	...	...	...	45.1	57.5	58.0	68.9	74.0	80.7	91.7	100.0
Honduras	...	...	43.1	43.3	56.7	61.1	64.5	69.5	73.2	89.7	100.0
Nicaragua a/	...	...	...	...	...	...	48.1	51.1	56.3	58.7	100.0
Indice de precios al consumidor (Media anual)											
Costa Rica	35.8	36.9	38.6	44.4	57.8	67.8	70.2	73.2	77.5	84.7	100.0
El Salvador	35.9	36.0	36.6	39.0	45.5	54.2	58.0	64.9	73.5	85.2	100.0
Guatemala	40.2	40.0	40.2	46.0	53.3	60.3	66.7	75.1	81.0	90.3	100.0
Honduras	45.9	46.9	48.6	51.3	58.0	62.7	65.9	71.5	75.2	84.7	100.0
Nicaragua a/	...	...	35.1	36.2	41.2	47.9	53.9	57.7	64.3	67.3	100.0
Tasas de crecimiento											
Indice de precios al consumidor (Diciembre-diciembre)											
Costa Rica	...	2.2	6.8	15.9	30.7	20.4	4.4	5.3	8.1	13.2	17.8
El Salvador	...	...	...	...	21.0	15.0	5.3	14.9	14.5	14.9	18.6
Guatemala	...	...	...	...	27.5	0.9	18.8	7.4	9.1	13.6	9.1
Honduras	...	...	...	0.5	30.9	7.8	5.6	7.8	5.3	22.5	11.5
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	...	6.2	10.2	4.3	70.4
Indice de precios al consumidor (Media anual)											
Costa Rica	4.6	3.1	4.6	15.0	30.2	17.3	3.5	4.3	5.9	9.3	18.1
El Salvador	2.8	0.3	1.7	6.6	16.7	19.1	7.0	11.9	13.3	15.9	17.4
Guatemala	2.4	-0.5	0.5	14.4	15.9	13.1	10.6	12.6	7.9	11.5	10.7
Honduras	2.9	2.2	3.6	5.6	13.1	8.1	5.1	8.5	5.2	12.6	18.1
Nicaragua	...	...	...	3.1	13.8	16.3	12.5	7.1	11.4	4.7	48.6

/Continúa

Cuadro 2 (conclusión)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Indices (1980 = 100.0)											
Indice de precios al consumidor (Diciembre-diciembre)											
Costa Rica	165.1	300.0	332.1	389.5	432.8	499.4	581.3	728.4	801.2	1,019.9	1,277.9
El Salvador	111.6	126.6	145.3	159.5	210.4	274.0	327.6	387.2	478.2	570.5	626.4
Guatemala	108.7	106.5	115.5	121.5	159.7	200.8	221.1	245.4	289.3	464.6	507.3
Honduras	109.2	118.8	128.1	132.8	138.4	142.8	147.0	156.8	174.7	238.3	289.3
Nicaragua a/	123.2	150.6	200.1	300.6	1,305.5	11,062.8	160,100.9	5.4E+07	9.7E+08	1.3E+11	1.2E+12
Indice de precios al consumidor (Media anual)											
Costa Rica	137.0	260.6	345.6	386.8	444.8	497.3	580.8	701.6	817.4	972.7	1,251.9
El Salvador	114.7	128.1	144.9	161.9	198.1	261.3	326.4	391.0	459.8	570.2	652.3
Guatemala	111.4	111.6	116.9	120.8	143.3	196.3	220.4	244.3	272.2	384.3	511.9
Honduras	109.4	119.2	129.1	135.1	139.7	145.8	149.4	156.1	171.4	210.8	282.5
Nicaragua a/	123.9	154.6	202.6	274.4	876.7	6,852.5	69,341.4	1.0E+07	4.9E+08	3.7E+10	3.5E+11
Tasas de crecimiento											
Indice de precios al consumidor (Diciembre-diciembre)											
Costa Rica	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	16.4	25.3	10.0	27.3	25.3
El Salvador	11.6	13.4	14.8	9.8	31.9	30.2	19.6	18.2	23.5	19.3	9.8
Guatemala	8.7	-2.0	8.5	5.2	31.4	25.7	10.1	11.0	17.9	60.6	9.2
Honduras	9.2	8.8	7.8	3.7	4.2	3.2	2.9	6.7	11.4	36.4	21.4
Nicaragua	23.2	22.2	32.9	50.2	334.3	747.4	1,347.2	33,657.4	1,689.1	13,490.1	775.4
Indice de precios al consumidor (Media anual)											
Costa Rica	37.0	90.2	32.6	11.9	15.0	11.8	16.8	20.8	16.5	19.0	28.7
El Salvador	14.7	11.7	13.1	11.7	22.4	31.9	24.9	19.8	17.6	24.0	14.4
Guatemala	11.4	0.2	4.7	3.3	18.6	37.0	12.3	10.8	11.4	41.2	33.2
Honduras	9.4	9.0	8.3	4.6	3.4	4.4	2.5	4.5	9.8	23.0	34.0
Nicaragua	23.9	24.8	31.0	35.4	219.5	681.6	911.9	14,315.8	4,770.1	7,485.7	836.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Por razones de presentación y a causa de que las cifras son mayores a seis dígitos, según la notación decimal, éstas se expresan mediante notación científica a partir del año 1988 hasta 1991.

Gráfico 1
CENTROAMERICA: PRECIOS AL CONSUMIDOR
1970-1991

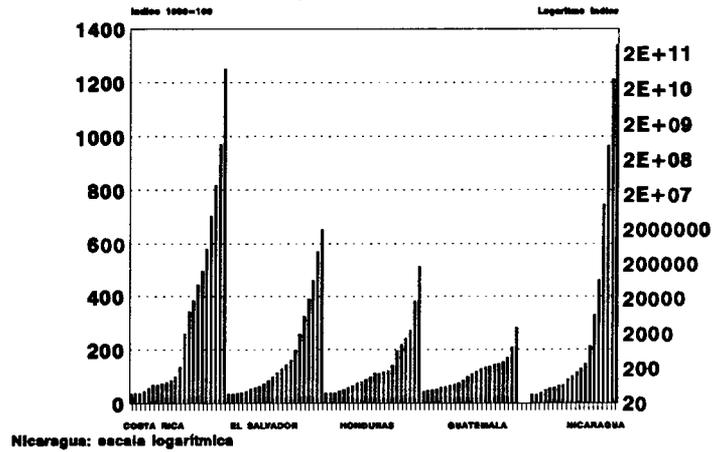
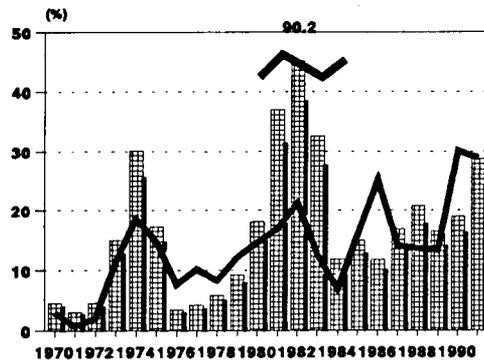
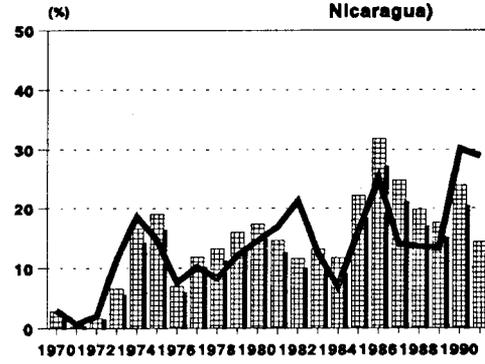


Gráfico 2 **CENTROAMERICA: INFLACION ANUAL**

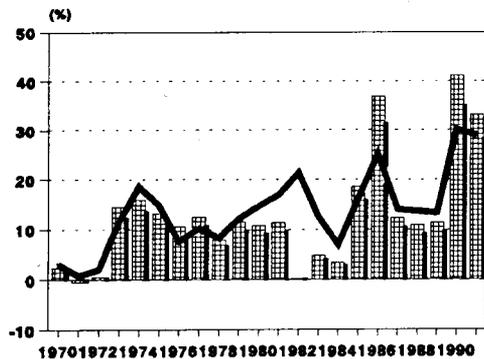


■ COSTA RICA — PROMEDIO 4 PAISES 1/

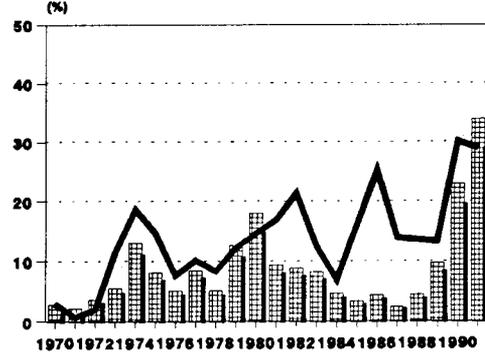
(excl. Nicaragua)



■ EL SALVADOR — PROMEDIO 4 PAISES 1/

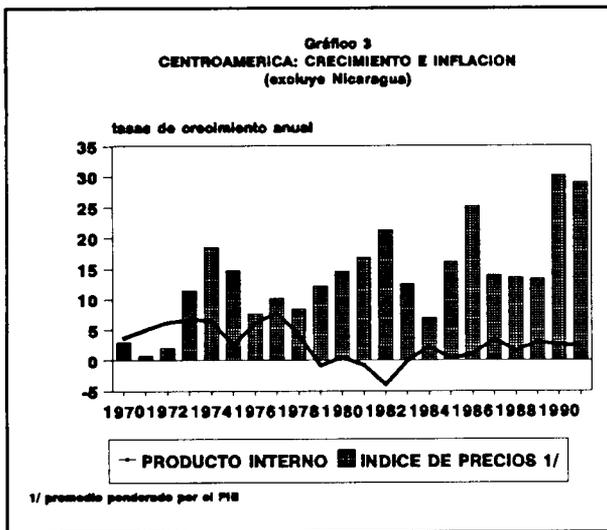


■ GUATEMALA — PROMEDIO 4 PAISES 1/



■ HONDURAS — PROMEDIO 4 PAISES 1/

1/ Promedio ponderado por el PIB



Los procesos inflacionarios se generalizaron a todos los países, aunque con tiempos e intensidades distintas, hasta obligar a imponer estrategias estabilizadoras y a relegar a segundo término los objetivos sociales o de crecimiento. La región padeció estallidos inflacionarios seguidos de severas contracciones económicas. El resultado neto fue una década de lento desarrollo económico y altas tasas de inflación.³

En Costa Rica, las tasas más altas de elevación de los precios se registran en 1982 (81.7%); en Guatemala en 1990 (60.6%) y en El Salvador en 1985 (más del 31%) alcanzan, respectivamente, sus máximos valores; en Nicaragua determinan una hiperinflación (34,000% de incremento en 1988) y rezagan su cúspide en Honduras (1990) con 36.4%. En dos casos (Guatemala y Costa Rica), la estabilización no ha seguido una curva consistente de descenso, sino que después de avances considerables ocurren repuntes inflacionarios de significación (véase de nuevo el cuadro 2).

La década de los ochenta, en términos generales, puede dividirse en dos grandes etapas en relación con la evolución del proceso inflacionario y del crecimiento

económico. En el primer quinquenio se difunde el estancamiento y los desequilibrios macroeconómicos acarreados desde la década anterior; en el segundo puede observarse un giro importante en el comportamiento de las variables económicas. Precisamente, las tensiones alcistas de precios ceden en intensidad --aunque sin desaparecer por completo-- al combinarse varios factores favorables:⁴ mayor disciplina fiscal, apertura externa, descenso de cotizaciones del petróleo, menor debilitamiento de la relación del intercambio, pacificación, y consolidación de algunos acomodos distributivos.⁵ Desde luego, no se ha alcanzado en la totalidad de los países un equilibrio sostenible entre ingresos y gastos del Estado

Cuadro 3

CENTROAMERICA: FINANZAS PUBLICAS

(Porcentajes del PIB)

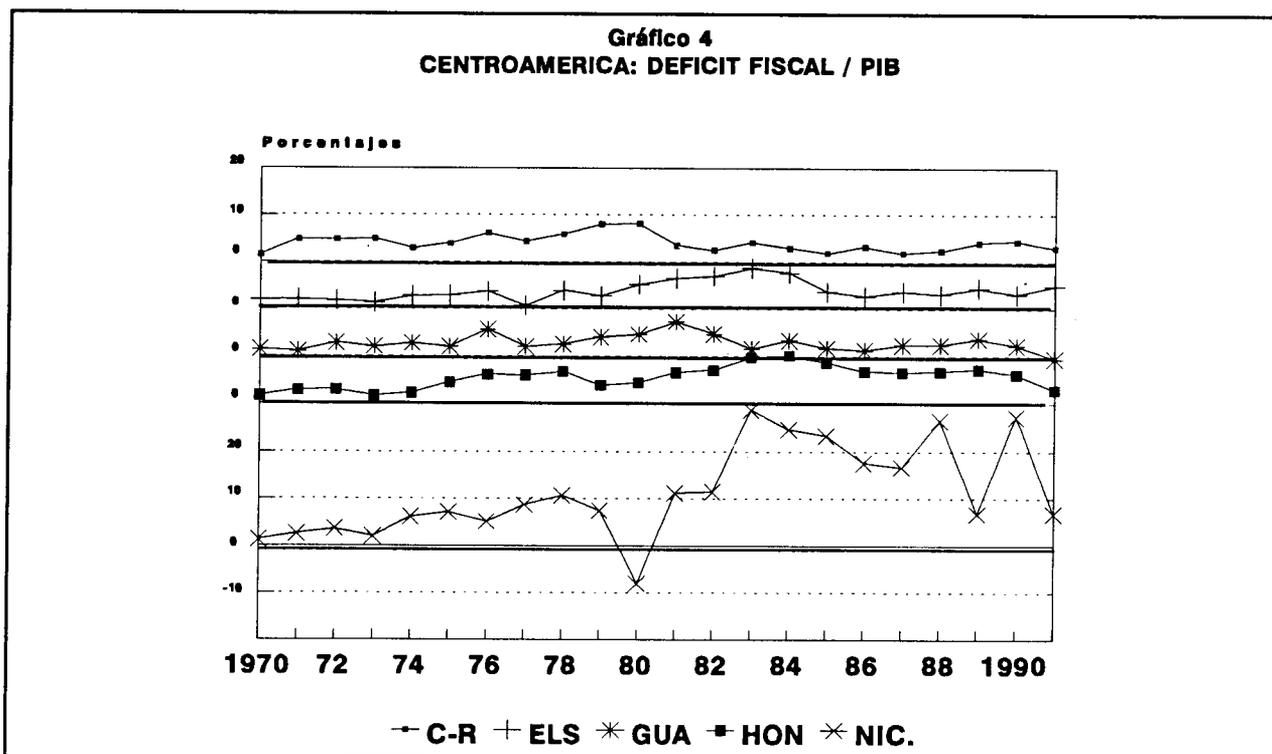
	1970	1975	1980	1985	1990
Ingresos tributarios					
Costa Rica a/	12.1	12.4	11.3	15.0	14.6
El Salvador	10.3	12.1	11.1	11.6	8.1
Guatemala	9.0	9.3	8.6	6.1	6.8
Honduras	11.6	10.9	13.7	13.5	14.8
Nicaragua	9.3	10.5	18.4	27.8	17.7
Gastos totales					
Costa Rica	15.1	17.5	20.9	18.2	19.0
El Salvador	11.8	15.9	17.0	17.1	11.9
Guatemala	11.4	12.2	14.2	9.6	10.2
Honduras	15.2	19.1	19.3	23.6	22.7
Nicaragua	12.3	19.2	29.8	55.6	46.8
Déficit fiscal					
Costa Rica	1.6	4.0	8.2	2.0	4.4
El Salvador	2.0	2.9	5.3	3.8	3.2
Guatemala	1.5	2.0	4.7	1.8	2.3
Honduras	1.7	4.6	4.5	8.7	6.3
Nicaragua	1.3	7.1	-8.0 b/	23.3	27.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ No incluye impuestos del seguro social.

b/ En ese año se produjo un superávit fiscal.

- 3/ La depresión no sólo abatió el ingreso por habitante, sino que, combinada con los cambios estructurales, modificó la composición de los precios relativos y por ende la distribución del ingreso y del gasto de las familias.
- 4/ En 1991, la inflación media anual tuvo repuntes en Costa Rica y Honduras.
- 5/ Acaso los avances estabilizadores más espectaculares se estén dando en Nicaragua, donde la tasa de inflación diciembre-diciembre ha caído de 34,000% a 775% entre 1988 y 1991, con una tasa estimada de 3.9% en 1992.



(véase de nuevo el cuadro 3). En algunos, los desequilibrios todavía son muy altos --aunque estén corrigiéndose--; en otros, los recortes de las erogaciones han afectado renglones de prelación estratégica --inversiones básicas--, no toman en cuenta necesidades de reconversión a la paz, o se explican por la ausencia de reformas impositivas indispensables. Además, la cooperación externa --sobre todo la ayuda oficial-- aportó un flujo neto del ahorro externo que diferencia a la región del resto de América Latina. Si bien esto ha aliviado los problemas de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, también permitió

relajar un tanto los esfuerzos de ajuste, al no conducir a la supresión de gastos bélicos y otras erogaciones improductivas.

b) Reforma del Estado

Conforme los países centroamericanos avanzaron en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y procuraron la apertura externa, fue haciéndose notoria la necesidad de implantar ajustes al funcionamiento de las economías, en particular con respecto al deslinde de funciones entre Estado y mercado.

Cuadro 4

CENTROAMERICA: INDICES DE LA RELACION DE LOS PRECIOS DEL INTERCAMBIO FOB/FOB

(1980 = 100.0)

	1970	1975	1980	1985	1990
Total	103.2	91.8	100.0	84.0	76.9
Costa Rica	99.2	86.6	100.0	88.0	73.3
El Salvador	99.9	89.7	100.0	77.8	52.9
Guatemala	100.3	95.1	100.0	80.7	86.5
Honduras	108.0	97.6	100.0	82.1	83.8
Nicaragua	108.7	91.4	100.0	96.9	102.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La reforma de los estados centroamericanos también registra una evolución ascendente, aunque reconoce peculiaridades propias en cada uno de los países. En general, se admite la necesidad de aligerar a los sectores públicos de actividades ajenas a las funciones de gobierno, especialmente la intervención directa en actividades productivas, así como en suprimir o simplificar los regímenes regulatorios de la acción empresarial que pudiesen resultar excesivos o contraproducentes a la elevación de la eficiencia o a la generación de inversiones privadas creadoras de empleo.

Al respecto, se han eliminado regulaciones inhibitorias a la inversión de capital nacional o extranjero. Existe mayor confianza en el funcionamiento de los mercados para orientar empresas e inversiones; correlativamente, ha descendido el activismo estatal y son menos ambiciosos los proyectos auspiciados por los bancos de desarrollo o instituciones especiales de fomento. Dado que la intervención estatal directa en la producción nunca alcanzó los niveles observados en otros países del continente, Centroamérica comienza a avanzar en lo que podría calificarse de segunda etapa en la reducción de la esfera de influencia de los gobiernos en materia productiva. En varios casos se instrumenta o planea ceder a la empresa privada la prestación de servicios públicos, como los relacionados al suministro de agua potable, el manejo y reciclaje de basura o desperdicios, el suministro de energía eléctrica, o la construcción y administración de infraestructura de carreteras y puertos, y telecomunicaciones.

Asimismo, se observa la proliferación de servicios educativos privados, sobre todo en el nivel universitario, que cubren parte del campo que en el pasado ocupaban los centros gubernamentales. A la par, se debilitan o reducen los alcances de las políticas

industriales, tanto como las actividades y funciones de los organismos globales o sectoriales de planeación económica y social.

Conforme a ese proceso, los gobiernos se han desembarazado de una serie de actividades o responsabilidades que habían perdido prelación en el tiempo, o que simplemente alivian los apremios de las finanzas gubernamentales. Así, el ajuste fiscal ha progresado en la adecuación de los gastos y, en menor escala, en reformar las estructuras impositivas.

En el primer sentido, se han recortado subsidios a la producción y al consumo y reducido el número de las erogaciones de las empresas públicas; también ha caído en términos reales en muchos países el gasto de la administración pública y los salarios o sueldos de la burocracia. Hay aquí, probablemente, una serie de contribuciones a la eficiencia en la asignación de los recursos gubernamentales.

Con todo, también se han debido practicar reducciones presupuestarias con efectos nocivos en el mediano y largo plazos, a fin de enfrentar el servicio de la deuda interna y externa de los países, tanto como a la contracción de las recaudaciones impositivas asociada

Recuadro 1

EL SALVADOR: REPRIVATIZACION Y AMPLIACION DE LOS GRUPOS PROPIETARIOS

En 1991, el Gobierno de El Salvador inició el proceso de privatización de cinco bancos y cuatro sociedades de ahorro y préstamo. Hasta julio de 1992 se habían privatizado los tres bancos más grandes, con la meta de terminar el programa en julio de 1993.

Una de las preocupaciones centrales de las autoridades salvadoreñas fue difundir la propiedad accionaria. Con ese fin, se estableció que ninguna persona podría ser propietario de más del 1% de las acciones de un banco, y que las acciones que poseyera en diversos bancos no podrían sumar más de un porcentaje global del 5%.

También se estableció un precio mínimo de la participación accionaria y un monto máximo de compra que facilitara la incorporación de amplios grupos de la población. Esta última cifra se fijó en 100,000 colones (12,500 dólares

aproximadamente) y se concedió crédito con tasas de interés por debajo del mercado, con plazo de 10 años, sirviendo de garantía las mismas acciones.

Asimismo se hizo una publicidad intensa y la colocación de acciones se llevó a cabo durante un período de 120 días. Si alguien estaba dispuesto a invertir más de 100 mil colones en acciones tenía que esperar una segunda vuelta que se realizaría con los excedentes no colocados durante el primer período.

Las autoridades salvadoreñas están satisfechas por el hecho de que los dos bancos más grandes de El Salvador --el Cuscatlán y el Banco Agrícola Comercial-- tienen hoy, después de la privatización, 7,000 accionistas (4,000 en el Agrícola y 3,000 en el Cuscatlán), cifra que se compara favorablemente con la de 150 accionistas por institución en la época previa a la nacionalización.

Recuadro 2

PRIVATIZACION DE INFRAESTRUCTURA BASICA: EL CASO DE PUERTO BARRIOS EN GUATEMALA

Puerto Barrios fue durante mucho tiempo el principal puerto de Guatemala en el Atlántico. En la década de los sesenta el gobierno puso en funcionamiento el puerto de Santo Tomás de Castilla con el fin de proveer una instalación portuaria alterna.

En 1976, Puerto Barrios fue severamente dañado por el terremoto que sacudió a Guatemala. El puerto quedó inutilizado y con el tiempo empeoraron sus condiciones por el aplazamiento de obras de mantenimiento.

En la segunda mitad de la década de los ochenta, el Puerto de Santo Tomás de Castilla empezó a sufrir congestión. Las autoridades gubernamentales y los sectores exportadores e importadores advirtieron la necesidad de abrir una vía portuaria alternativa. Sin embargo, en ese momento tanto la empresa paraestatal Ferrocarriles de Guatemala, propietaria de Puerto Barrios, como el gobierno central estaban imposibilitados de cubrir los costos financieros que representaba la rehabilitación de este puerto.

En consecuencia, el gobierno concesionó la explotación de Puerto Barrios a la empresa Compañía Bananera Guatemalteca Independiente (COBIGUA) a cambio de realizar las obras necesarias para rehabilitar el puerto y pagar una renta anual al propio gobierno.

En la reconstrucción del puerto se contrataron los servicios de empresas especializadas, como BECHTEL Corporation y Aquatic Marine System. La inversión ascendió aproximadamente a 13 millones de dólares, que fueron obtenidos mediante emisiones de pagarés en quetzales por conducto de la Bolsa Nacional de Valores, préstamos bancarios locales y préstamos en dólares estadounidenses.

Actualmente se atienden 30 buques mensuales que transportan mercancía de importación y exportación. Las operaciones generan efectivo suficiente para cubrir los gastos de operación, servir la deuda, amortizar el principal y generar utilidades.

a la situación de crisis de la década de los ochenta. La inversión en infraestructura física y el gasto en formación de capital humano han resultado en alguna medida sacrificados, con efectos que contrarían los esfuerzos de modernización y de reinserción en las corrientes dinámicas del comercio internacional. (Véanse los cuadros 5 y 6.)⁶ En un sentido más general, ello ha limitado la capacidad de los gobiernos para articular las demandas en ascenso de la población y de los diversos agentes productivos.

Con respecto a los ingresos, los adelantos son menores. Ciertamente se han adecuado muchos precios y tarifas de los servicios públicos, y las modificaciones de los regímenes impositivos han debido plegarse a los requerimientos de las estrategias de liberalización y apertura externas. Así, se ha puesto el énfasis en la revisión de la imposición indirecta y en evitar que se grave a la inversión extranjera más pesadamente de lo

que ocurre en los países desarrollados. En contraste, la base y las funciones redistributivas de los gravámenes directos no se han fortalecido en todos los casos, y en algunos países la carga fiscal media sigue siendo excesivamente baja en relación con el financiamiento sano de las funciones públicas.

De todos modos, es correcto afirmar que el exceso de gasto público tiene una influencia decreciente en explicar la persistencia de las presiones inflacionarias en los últimos años. Y, al mismo tiempo, las correcciones cambiarias ya realizadas han tendido a reducir los impactos alcistas del lado de los costos de la depreciación de las monedas. Los avances bastante generalizados, aunque también incompletos y dispares, en el ajuste fiscal y la propia apertura externa, vienen aportando una contribución positiva en la recuperación de la tradicional estabilidad de precios de la región. Ello podrá consolidarse en la medida que

6/ Véase, CEPAL, *Centroamérica: La política fiscal en el marco de la transformación productiva con equidad* (LC/MEX/R.396), 22 de marzo de 1993.

Cuadro 5

CENTROAMERICA: INVERSION BRUTA FIJA

	1970	1980	1985	1990
Millones de dólares de 1980				
Inversión bruta fija total	1,826	3,519	2,572	3,407
Inversión bruta fija pública	448	1,324	960	818
Inversión bruta fija privada	1,379	2,196	1,612	2,589
Relaciones porcentuales				
Inversión bruta fija total/PIB	15.1	19.1	14.3	16.9
Inversión bruta fija pública/PIB	3.7	7.2	5.4	4.0
Inversión bruta fija privada/PIB	11.4	11.9	8.9	12.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

se progresa más en reducir el gasto militar, en avanzar en la corrección estructural de los desequilibrios de pagos externos, en completar deliberadamente los esfuerzos de reconversión industrial y resolver las pugnas distributivas, inevitablemente asociadas a las transformaciones de la economía y la pacificación de Centroamérica.

c) *El ajuste externo*

En materia de comercio exterior, se entremezclan dos problemas económicos de naturaleza distinta: el derivado de cambios permanentes en el entorno económico internacional --expresado en el debilitamiento de la demanda de los productos tradicionales, la cesación de los flujos del crédito comercial, los *shocks* de precios o la disminución de la inversión directa-- y el subsecuente deterioro en la capacidad del Mercado Común como polo dinámico de desarrollo.

El primer conjunto de cuestiones está en la raíz estructural de la crisis de crecimiento que padece la región. Mientras Centroamérica no cambie sustantivamente su inserción en los mercados internacionales, y no utilice a plenitud las capacidades productivas asociadas al Mercado Común Centroamericano (MCCA) y las eleve a un estadio productivo más avanzado, estará en entredicho la meta

Cuadro 6

CENTROAMERICA: INVERSION BRUTA FIJA

	(Tasas medias anuales de crecimiento) a/			
	1970/ 1980	1980/ 1985	1985/ 1990	1980/ 1990
Inversión bruta fija total	6.8	-6.1	5.8	-0.3
Inversión bruta fija pública	11.4	-6.2	-3.2	-4.7
Inversión bruta fija privada	4.8	-6.0	9.9	1.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Sobre la base de cifras del cuadro 5, en dólares a precios de 1980.

de alcanzar ritmos sostenidos de desarrollo. Más aún, esas mismas insuficiencias estructurales seguirán alimentando fuerzas inflacionarias que sólo atenúan, sin corregir, la implantación de restricciones deliberadas o involuntarias al crecimiento.

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

Mientras que la estabilización y el acomodo de fondo de las finanzas públicas han marchado de la mano y madurado en algún grado, el cierre de la brecha en las cuentas externas de pagos ha tropezado con mayores obstáculos. En este terreno, la transformación estructural tiene marcados *trade offs* con los equilibrios comerciales, sobre todo en el corto plazo.

En efecto, la apertura comercial viene alentando el acrecentamiento inmediato de las compras en el exterior, en tanto que consolidar nuevas capacidades exportadoras requiere inevitablemente de períodos más largos de maduración. (Véanse los cuadros 7 a 9 y el gráfico 5.) El problema anterior ha resultado complicado por las exigencias del servicio de la deuda

Cuadro 7

CENTROAMERICA: BALANCE COMERCIAL DESAGREGADO DE BIENES

	1960	1970	1980	1985	1990
Millones de dólares corrientes					
Exportaciones totales	444	1,098	4,897	3,773	4,254
Importaciones totales	514	1,234	5,927	4,827	6,890
Balance comercial	-70	-136	-1,030	-1,054	-2,635
Exportaciones a Centroamérica	30	286	1,129	488	662
Importaciones de Centroamérica	33	299	1,100	541	662
Balance comercial	-2	-13	30	-53	-
Exportaciones a Estados Unidos	216	379	1,789	1,538	1,957
Importaciones de Estados Unidos	250	438	1,918	1,555	2,848
Balance comercial	-33	-59	-129	-17	-891
Exportaciones a otros países	198	432	1,979	1,748	1,635
Importaciones de otros países	232	497	2,909	2,731	3,380
Balance comercial	-34	-65	-930	-984	-1,745
Tasas medias anuales de crecimiento					
	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1980- 1990
Exportaciones totales	9.5	16.1	-5.1	2.4	-1.4
Importaciones totales	9.1	17.0	-4.0	7.4	1.5
Exportaciones a Centroamérica	25.2	14.7	-15.5	6.3	-5.2
Importaciones de Centroamérica	24.8	13.9	-13.2	4.1	-4.9
Exportaciones a Estados Unidos	5.8	16.8	-3.0	4.9	0.9
Importaciones de Estados Unidos	5.8	15.9	-4.1	12.9	4.0
Exportaciones a otros países	8.1	16.4	-2.5	-1.3	-1.9
Importaciones de otros países	7.9	19.3	-1.3	4.4	1.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 8

CENTROAMERICA: ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES

	1960		1970		1980		1985		1990	
	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%
Importaciones totales	515	100.0	1,234	100.0	5,927	100.0	4,827	100.0	6,890	100.0
Importaciones de Centroamérica	33	6.3	299	24.2	1,100	18.6	541	11.2	662	9.6
Importaciones del resto del mundo	482	93.5	935	75.8	4,827	81.4	4,286	88.8	6,228	90.4
Importaciones de Estados Unidos	250	48.5	438	35.5	1,918	32.4	1,555	32.2	2,848	41.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del cuadro 7.

Cuadro 9

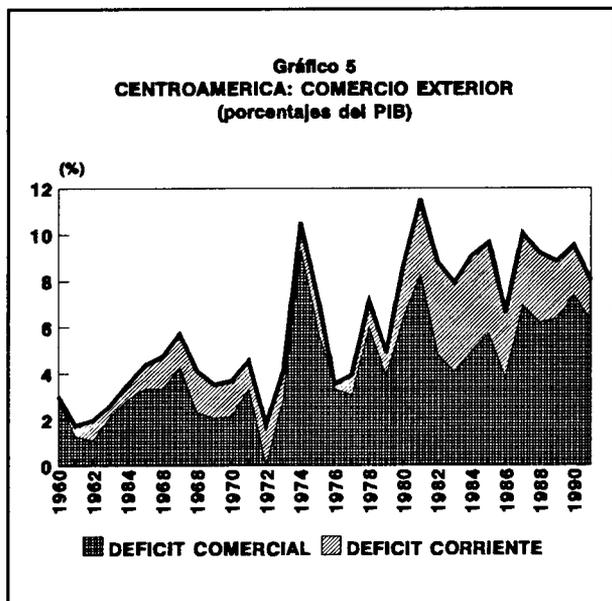
CENTROAMERICA: VALOR DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROPECUARIAS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Millones de dólares											
Total de exportaciones	4,896.7	4,318.7	3,770.9	3,919.9	3,995.1	3,733.4	4,073.3	3,823.0	3,941.7	4,139.9	4,254.1
Costa Rica	1,000.9	1,002.6	869.0	852.5	997.5	939.1	1,084.8	1,106.7	1,180.7	1,333.4	1,365.6
El Salvador	1,075.3	798.0	699.6	758.0	725.9	679.0	777.9	589.6	610.6	557.5	581.5
Guatemala	1,519.8	1,226.1	1,119.8	1,158.8	1,122.3	1,020.6	1,061.6	987.3	1,021.7	1,108.0	1,163.0
Honduras	850.3	783.8	676.5	698.7	737.0	789.6	891.2	844.3	893.0	851.0	812.0
Nicaragua	450.4	508.2	406.0	451.9	412.4	305.1	257.8	295.1	235.7	290.0	332.0
Total de exportaciones agropecuarias	3,204.0	2,808.4	2,697.5	2,601.7	2,826.7	2,848.8	3,069.4	2,706.6	2,752.1	2,763.3	2,729.9
Costa Rica	597.4	654.0	560.1	548.0	634.9	643.0	770.6	739.7	749.7	808.2	803.2
El Salvador	737.4	547.3	488.1	524.1	507.5	531.7	596.2	389.9	390.6	288.6	304.1
Guatemala	927.5	699.1	814.2	679.6	803.7	817.7	794.1	668.9	724.7	758.0	700.6
Honduras	622.5	537.6	524.3	498.1	548.2	590.4	704.3	663.2	699.1	675.2	674.2
Nicaragua	319.2	370.4	310.7	351.9	332.5	266.0	204.2	244.9	188.0	233.3	247.7
Agropecuarias tradicionales a/	2,893.7	2,523.9	2,443.5	2,314.8	2,407.1	2,492.5	2,736.1	2,322.8	2,355.0	2,340.3	2,353.5
Costa Rica	562.1	603.1	533.1	520.6	586.3	577.0	693.7	648.0	638.1	663.2	644.4
El Salvador	717.7	522.1	466.3	509.8	487.7	518.5	578.6	368.3	379.3	274.1	283.9
Guatemala	773.8	591.7	722.3	546.5	571.8	651.9	656.1	512.4	576.3	611.4	610.9
Honduras	556.1	466.8	437.7	412.0	451.5	499.9	616.0	567.0	584.2	573.6	583.4
Nicaragua	284.0	340.2	284.1	325.8	309.8	245.2	191.8	227.0	177.1	218.1	230.9
Agropecuarias no tradicionales b/	310.4	284.5	253.9	286.9	419.7	356.3	333.3	383.9	397.1	422.9	376.4
Costa Rica	35.3	50.9	27.0	27.3	48.5	66.1	76.9	91.7	111.6	144.9	158.9
El Salvador	19.7	25.2	21.8	14.3	19.8	13.2	17.6	21.6	11.3	14.5	20.2
Guatemala	153.7	107.4	91.9	133.0	231.9	165.7	138.1	156.5	148.4	146.7	89.7
Honduras	66.4	70.8	86.6	86.1	96.7	90.5	88.3	96.2	114.9	101.6	90.8
Nicaragua	35.2	30.2	26.6	26.1	22.7	20.9	12.4	17.9	10.9	15.2	16.8
Porcentajes respecto del total											
Total exportaciones agropecuarias	65.4	65.0	71.5	66.4	70.8	76.3	75.4	70.8	69.8	66.7	64.2
Costa Rica	59.7	65.2	64.5	64.3	63.6	68.5	71.0	66.8	63.5	60.6	58.8
El Salvador	68.6	68.6	69.8	69.1	69.9	78.3	76.6	66.1	64.0	51.8	52.3
Guatemala	61.0	57.0	72.7	58.6	71.6	80.1	74.8	67.7	70.9	68.4	60.2
Honduras	73.2	68.6	77.5	71.3	74.4	74.8	79.0	78.6	78.3	79.3	83.0
Nicaragua	70.9	72.9	76.5	77.9	80.6	87.2	79.2	83.0	79.8	80.4	74.6
Agropecuarias tradicionales a/	59.1	58.4	64.8	59.1	60.3	66.8	67.2	60.8	59.7	56.5	55.3
Costa Rica	56.2	60.2	61.3	61.1	58.8	61.4	63.9	58.6	54.0	49.7	47.2
El Salvador	66.7	65.4	66.7	67.3	67.2	76.4	74.4	62.5	62.1	49.2	48.8
Guatemala	50.9	48.3	64.5	47.2	51.0	63.9	61.8	51.9	56.4	55.2	52.5
Honduras	65.4	59.6	64.7	59.0	61.3	63.3	69.1	67.2	65.4	67.4	71.8
Nicaragua	63.1	66.9	70.0	72.1	75.1	80.4	74.4	76.9	75.1	75.2	69.6
Agropecuarias no tradicionales b/	6.3	6.6	6.7	7.3	10.5	9.5	8.2	10.0	10.1	10.2	8.8
Costa Rica	3.5	5.1	3.1	3.2	4.9	7.0	7.1	8.3	9.4	10.9	11.6
El Salvador	1.8	3.2	3.1	1.9	2.7	1.9	2.3	3.7	1.9	2.6	3.5
Guatemala	10.1	8.8	8.2	11.5	20.7	16.2	13.0	15.8	14.5	13.2	7.7
Honduras	7.8	9.0	12.8	12.3	13.1	11.5	9.9	11.4	12.9	11.9	11.2
Nicaragua	7.8	6.0	6.5	5.8	5.5	6.8	4.8	6.1	4.6	5.2	5.1

Fuente: SIECA, Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica, 1992; Costa Rica, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA); El Salvador, Banco Central de Reserva; Guatemala, Banco de Guatemala; Honduras, Banco Central de Honduras, y Nicaragua, Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA) y Banco Central de Nicaragua.

a/ Incluye café, algodón, banano, azúcar y carne bovina.

b/ Comprende al subsector pesca. Incluye para Costa Rica: cacao, plantas, semillas y flores, legumbres y maderas; para El Salvador: cacao y tabaco; para Guatemala: cacao, tabaco, plantas, semillas y flores, cardamomo, hule natural, semilla de algodón y maderas; para Honduras: cacao, plantas, semillas y flores, y para Nicaragua: tabaco y ajonjolí.



externa, la interrupción de los créditos de la banca comercial internacional y el debilitamiento de la demanda de las exportaciones tradicionales.

El cambio de los precios relativos en favor de los bienes transables se viene logrando mediante varios mecanismos de política económica. Baste mencionar aquí el abandono parcial de las políticas de tipos de cambio fijos --prevalcientes a lo largo de la posguerra-- y la desgravación arancelaria. En mayor o menor medida, todos los países devaluaron sus monedas en la década pasada, impulsados por el imperativo de facilitar ventas al exterior, pero también por el de corregir desequilibrios de pagos o abrir una mecánica alterna de protección a industrias afectadas por la liberalización del comercio foráneo. (Véase el cuadro 10.) Hubo países que optaron por sistemas de minidevaluaciones (Costa Rica), algunos por depreciaciones abiertas y otros por liberar determinado tipo de transacciones.

A fin de dar plena credibilidad a la política de apertura externa, todos los países han finiquitado, o están por hacerlo, su incorporación al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (a comienzos de la década de los ochenta, sólo Nicaragua era miembro de ese organismo). Y, simultáneamente, se inician negociaciones de libre comercio con México.

Entre 1980 y 1985, Costa Rica y Guatemala mantuvieron subvaluado o corrigieron la sobrevaluación del tipo de cambio con respecto a sus transacciones externas y las que se originan en el mercado regional, cuidando mejor la competitividad de sus exportaciones; Honduras lo hizo con posterioridad; El Salvador y Nicaragua, aunque han avanzado en los últimos tres años, todavía no logran corregir plenamente los diferenciales acumulados entre la inflación interna y la externa. Asimismo, se observan discrepancias regionales que tienden a distorsionar el comercio recíproco, aunque haya habido esfuerzos importantes de corrección en el último trienio. (Véase el cuadro 11.)

En cuanto a su política comercial, durante un largo período los cinco países centroamericanos mantuvieron un arancel común proteccionista con tarifas altas, en especial a los bienes manufacturados de uso final y a algunos insumos, y bajas a la adquisición de bienes de capital y rubros intermedios. Honduras, a fines de la década de los sesenta, abandonó el convenio arancelario común, y posteriormente los países en forma individual han implantado con ritmos distintos procesos de reducción del proteccionismo (Costa Rica en 1986, El Salvador y Guatemala en 1987

Cuadro 10

CENTROAMERICA: TIPOS DE CAMBIO a/

(Monedas nacionales por dólar)

	1970	1980	1985	1990
Costa Rica	6.67	11.68	50.35	91.50
El Salvador	2.50	2.55	3.51	7.67
Guatemala	1.01	1.01	1.78	4.50
Honduras	2.01	2.04	1.96	4.10
Nicaragua	6.88	10.05	48.55	500,000,000

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Tipos de cambio estimados por la CEPAL/México para fines de cálculos macroeconómicos, sobre la base de promedios de los distintos mercados.

Cuadro 11

CENTROAMERICA: INDICES PROMEDIO DE LOS TIPOS DE CAMBIO EFECTIVO REAL a/

(1980 = 100.0)

	Diciembre			
	1981	1985	1990	1992 b/
Costa Rica				
Resto del mundo	62.4	74.0	59.9	57.5
Centroamérica	59.9	74.6	75.4	68.0
El Salvador				
Resto del mundo	112.8	138.3	144.9	142.0
Centroamérica	118.6	160.6	206.2	187.2
Guatemala				
Resto del mundo	108.6	78.6	60.1	72.2
Centroamérica	116.8	76.1	67.9	83.4
Honduras				
Resto del mundo	106.8	124.7	79.0	69.6
Centroamérica	125.1	156.1	125.6	103.4
Nicaragua				
Resto del mundo	124.9	264.3	333.7	341.2
Centroamérica	137.0	290.1	428.6	425.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Consejo Monetario Centroamericano, agosto de 1992.

a/ Corresponde al promedio de los índices del tipo de cambio bancario (promedio mensual de los tipos de compra y venta) real de la moneda de cada país con respecto a las monedas de las principales naciones con las que cada país tiene intercambio comercial, ponderados por la importancia relativa del comercio total (exportaciones + importaciones) hacia esos países. Las ponderaciones corresponden al promedio del período 1980-1982. Sobre la metodología utilizada, véase, Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), "Estimación del índice del tipo de cambio efectivo real para los países centroamericanos y su protección utilizando modelos univariantes", agosto de 1992.

b/ Promedio del primer semestre.

y más recientemente Honduras y Nicaragua).⁷ Así fue quebrantada la unidad del arancel centroamericano frente a terceros países.

Es testimonio de la fortaleza de las relaciones intrarregionales que, no obstante ello, las corrientes de comercio se mantuvieron como uno de los mercados

importantes --y crecientes a partir de 1985-- tanto para abastecer importaciones como para absorber exportaciones regionales.

La constatación de esta realidad ha empujado a los países centroamericanos a buscar un relanzamiento del mercado centroamericano. Entre las acciones desarrolladas con ese propósito, destacan las contenidas en la "Declaración de San Salvador", en la cual los presidentes centroamericanos decidieron la implantación de una nueva tarifa común hacia fines de 1992. El nuevo arancel uniforme tendría un techo del 20%, un piso no inferior al 5%, así como un programa estricto de desgravaciones que habría de incluir a las sobretasas y los requisitos de depósitos previos, vigentes todavía en algunos países. La incorporación de Honduras a un marco multilateral de comercio, a partir del primero de enero de 1993, constituye otro hecho relevante en la misma dirección.

La desgravación del comercio exterior, aunada a los problemas del Mercado Común, ha determinado una importante desviación del comercio fuera de la región. En conjunto, las compras totales de bienes subieron en el período 1980-1990 alrededor del 1.5% anual, mientras que las importaciones desde Centroamérica cayeron a una tasa anual aproximada del 4.9% (véase de nuevo el cuadro 7). En consecuencia, en 1990 el comercio intrarregional estaba todavía 40% debajo de los niveles de 1980. Esto complicó los problemas de pagos externos, a la vez que agudizó la subutilización de la planta productiva, especialmente la manufacturera.

La evolución de las exportaciones totales no fue favorable. No obstante incontables esfuerzos, las ventas foráneas conjuntas se contrajeron a razón del 1% anual en el período 1980-1990, conforme a comportamientos muy dispares entre países: suben más del 3% en Costa Rica, se estancan en Guatemala y Honduras, y caen drásticamente en El Salvador y

7/ Honduras reconstruyó parcialmente sus nexos comerciales con el resto de Centroamérica, sobre la base de firmar desde los años setenta acuerdos bilaterales de comercio.

Nicaragua (véanse de nuevo los cuadros 7 y 9, y los cuadros 12 y 13). Todavía no maduran a plenitud los programas de diversificación de las exportaciones no tradicionales, aunque se vienen consolidando nichos exportadores promisorios.

Precisamente, se avanza con ritmos distintos en la creación de capacidades exportadoras, equivalentes a los procesos que en la década de los sesenta condujeron al desarrollo del algodón, la carne y el azúcar, tanto como la amplísima gama de productos industriales y de servicios que alimentaron el

Cuadro 12

CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES

(Millones de dólares)

	1960	1970	1980	1985	1990
Exportaciones totales	444.2	1,097.5	4,896.7	3,773.4	4,254.1
Exportaciones tradicionales	349.2	684.1	2,893.7	2,492.5	2,353.5
Café	234.5	342.7	1,700.1	1,534.2	1,073.5
Algodón	37.4	84.7	296.0	199.8	63.4
Azúcar	6.8	37.3	171.9	102.8	256.7
Banano	61.9	151.9	501.7	563.8	796.6
Carne	8.6	67.5	224.0	91.9	163.3
Exportaciones no tradicionales	95.0	413.4	2,003.1	1,280.9	1,900.6
Exportaciones agropecuarias a/	...	...	310.4	356.3	376.4
Otras exportaciones	...	...	1,692.7	924.6	1,524.2
Exportaciones a Centroamérica	30.3	286.3	1,129.1	487.8	662.0
Resto del mundo	...	...	563.5	436.8	862.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Comprende al subsector pesca.

Cuadro 13

CENTROAMERICA: DINAMISMO DE LAS EXPORTACIONES

(Tasas anuales de crecimiento) a/

	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1980- 1990
Exportaciones totales	9.5	16.1	-5.1	2.4	-1.4
Exportaciones tradicionales	7.0	15.5	-2.9	-1.1	-2.0
Exportaciones no tradicionales	15.8	17.1	-8.6	8.2	-0.5
Exportaciones a Centroamérica	25.2	14.7	-15.5	6.3	-5.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

a/ Sobre la base de valores corrientes del cuadro 12.

intercambio dentro de la zona de integración.⁸ En cuanto a las exportaciones a terceros países, el patrón en formación tiene importantes diferencias con el pasado. Los nuevos productos primarios (cardamomo, flores, frutas, plantas ornamentales, palmito, mariscos), individualmente no parecen tener demanda externa de dimensión suficiente para sustituir a los artículos tradicionales, pero sí representan una diversificación interesante de mercados. Por un lado, ayudan a compensar el desempeño desfavorable de los productos tradicionales. Por otro, han contribuido a revalorizar la tierra y la mano de obra al reasignarlas a actividades mucho más productivas con consecuencias favorables en ciertos estratos de productores agrícolas. Por último, han contribuido a introducir innovaciones tecnológicas en las prácticas agrícolas, en la comercialización y en la organización empresarial.

Con respecto a las manufacturas --si se excluyen las ventas intrarregionales--, se trata predominantemente de la fabricación de maquilas o de partes y componentes complementarios de la producción de empresas localizadas en el exterior, que aprovechan principalmente recursos baratos de mano de obra, aunque también hay productos regionales, como muebles y textiles, amparados por ventajas comparativas asociadas al Mercado Común. Los esfuerzos diversificadores alcanzan ya magnitudes significativas en los casos de Costa Rica y Guatemala, países que habían iniciado programas desde la década de los setenta, mientras que los progresos son comparativamente menos importantes en el resto de los países. Al propio tiempo, hay avances en el afianzamiento del turismo, con resultados exitosos en Costa Rica y, en menor medida, en Guatemala. Por último, la emigración centroamericana a otros países,

principalmente a los Estados Unidos, ha generado una corriente nueva de ingreso de divisas de magnitud considerable en algunos países. Las remesas recibidas por El Salvador y Guatemala, representan ya flujos anuales del orden de 759 y 248 millones de dólares, respectivamente.⁹

Las ventas de productos no tradicionales se han apoyado en esfuerzos propios y en la cooperación externa, principalmente de los Estados Unidos. En general, la diversificación de las ventas a terceros países no ha descansado exclusivamente en las medidas macroeconómicas tendientes a reducir el sesgo antiexportador del proteccionismo y alterar la estructura de los precios relativos en favor de los productos comercializables. Ha sido necesario combinar una política activista de fomento con estímulos especiales concedidos por otros países.¹⁰

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe y otras facilidades arancelarias (fracciones arancelarias 806 y 807 del Código Norteamericano) han compensado con creces, salvo alguna excepción, la descendente importancia del Sistema General de Preferencias, y fortalecido las exportaciones principalmente de textiles, cuero y productos del cuero, así como de artículos primarios en países como Costa Rica y Guatemala. Todavía hay espacios amplios por aprovechar en torno a esos esquemas de la cooperación internacional, tanto como en los casos menos explorados de Europa, Japón y el resto de América Latina.

En resumen, la remodelación de las estructuras exportadoras no ha cobrado todavía fuerza suficiente para cerrar la brecha externa de pagos; persiste un serio deterioro de los términos del intercambio (véase de nuevo el cuadro 4). Entre 1986 y 1990, el déficit en

8/ Históricamente, la diversificación de las exportaciones hoy clasificadas como tradicionales, y el comercio intrarregional, son factores explicativos de primera importancia en el crecimiento centroamericano de las últimas tres décadas. Véase, H. Escaith, Crecimiento y exportaciones en América Central, mimeo., México, 1990.

9/ Véase, CEPAL, Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (LC/MEX/L.154), 25 de junio de 1991, pág. 64.

10/ En Costa Rica, por ejemplo, se han organizado zonas francas; exenciones impositivas a la importación de bienes de capital e insumos utilizados en la exportación; rebajas en los gravámenes a los dividendos en proporción a las ventas externas; reducción de los impuestos directos a los dividendos repatriados, y certificados de abono tributario que oscila entre el 15% y el 20% del valor FOB de exportaciones con valor agregado superior al 35%. El esfuerzo fiscal de promoción ha sido tan importante que ya afecta a las finanzas públicas.

la cuenta corriente ha venido aumentando su participación en el producto interno hasta situarse en 9.5% en 1990. (Véanse los cuadros 14 y 15.) Más aún, el verdadero alcance del problema se revela al observar que el menor ritmo de crecimiento económico reciente está asociado con un deterioro mayor de las cuentas externas, y ello lo torna extremadamente vulnerable a las condiciones del financiamiento internacional. Detrás de este fenómeno se encuentra la erosión de la balanza comercial de la región, cuyo déficit se ha ampliado hasta alcanzar un peso equivalente al 6.4% del producto interno en la década de los ochenta (véase de nuevo el cuadro 14). El debilitamiento en la demanda externa se expresa en un deterioro de los términos del intercambio de casi 25 puntos en la década de los ochenta. También los intereses de la deuda externa son un factor explicativo importante del deterioro externo, pues su ponderación en el producto aumentó notoriamente. (Véase el cuadro 16.) Igualmente se perciben cambios en el funcionamiento de los sectores productivos, que manifiestan una mayor propensión a usar insumos de terceros países.

Aun cuando el peso de la deuda externa haya caído en algunos países con relación al producto y en otras variables macroeconómicas, su volumen absoluto continúa aumentando y entorpeciendo los esfuerzos de recuperación económica de los países, no sólo por su impacto negativo en la cuenta corriente, sino también

Cuadro 14

CENTROAMERICA: BALANCE AGREGADO DE PAGOS

	1960	1970	1980	1985	1990
Millones de dólares corrientes					
Balance en cuenta corriente	-82	-189	-1,689	-1,968	-2,290
Balance factorial	-6	-117	-605	-1,018	-1,067
Balance en cuenta comercial	-76	-110	-1,239	-1,168	-1,776
Relaciones porcentuales					
Déficit corriente/PIB	3.0	3.7	8.7	9.7	9.5
Déficit comercial/PIB	2.8	2.2	6.4	5.7	7.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 15

CENTROAMERICA: DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE Y COMERCIAL

(Porcentajes del PIB) a/

	1980	1985	1986	1990
Balance en cuenta corriente	8.7	9.7	6.6	9.5
Costa Rica	18.6	7.7	4.4	11.9
El Salvador	-	5.9	2.9	6.7
Guatemala	2.1	3.9	0.6	4.9
Honduras	13.1	9.1	7.6	10.7
Nicaragua	25.8	35.3	34.9	23.9
Balance en cuenta comercial	6.4	5.7	3.8	7.4
Costa Rica	13.0	1.4	-1.2	7.6
El Salvador	1.3	6.8	3.9	11.1
Guatemala	2.9	1.5	1.7	4.2
Honduras	7.4	4.3	1.3	2.9
Nicaragua	19.8	24.4	23.9	14.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Sobre la base de valores corrientes.

porque estorba la reanudación de los flujos del crédito de la banca comercial y de la inversión extranjera directa. Costa Rica y Guatemala han logrado reducir en términos absolutos el endeudamiento foráneo, pero todavía éste representaba en 1990 cerca del 70% del producto interno bruto en el primer caso, y del 31% en el segundo (véase de nuevo el cuadro 16).

Considerando el conjunto de las cuentas con el exterior, es bastante claro que la región está lejos de haber finiquitado los ajustes de balanza de pagos, aunque ya lleva un buen trecho andado en la creación de nuevas capacidades exportadoras y en eliminar rémoras proteccionistas, aunque los progresos son todavía heterogéneos entre los países. Los saldos de las cuentas corrientes muestran desequilibrios crecientes en algunos países. Una excepción es Nicaragua, pero ahí la contracción reciente inducida por los programas de estabilización ha reducido las importaciones, aunque los déficit todavía se sitúan a niveles considerables (556 millones de dólares en 1990). Hasta ahora, en consecuencia, ni los acomodos devaluatorios ni los programas estructurales de reinversión y apertura a los mercados internacionales han bastado para compensar el debilitamiento de las exportaciones tradicionales, la recuperación

Cuadro 16

CENTROAMERICA: INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

(Relaciones porcentuales)

	1970	1975	1980	1985	1990
Deuda externa total/PIB	20.7	30.1	37.9	81.6	123.4
Costa Rica	43.9	54.6	62.3	105.3	68.1
El Salvador	13.8	28.3	33.6	48.5	41.6
Guatemala a/	9.3	7.9	9.8	40.4	31.3
Honduras	26.6	44.4	55.2	81.7	116.0
Nicaragua a/	19.4	38.3	88.2	207.7	456.1
Servicios deuda externa/PIB	1.9	2.8	4.6	10.4	5.9
Costa Rica	2.9	3.4	11.0	18.3	...
El Salvador	1.2	5.5	4.0	10.7	5.8
Guatemala	1.6	0.9	0.8	8.1	3.6
Honduras	0.7	1.4	7.7	10.3	15.8
Nicaragua	3.0	3.6	5.3	2.9	0.4
Servicios deuda externa/ exportaciones de bienes y servicios	7.3	9.6	16.0	46.6	28.4
Costa Rica	10.1	10.7	32.5	59.0	...
El Salvador	4.7	16.5	11.4	48.1	36.1
Guatemala	7.4	3.8	3.5	43.8	17.3
Honduras	2.5	4.6	20.5	42.2	48.8
Nicaragua	11.3	12.5	22.2	19.8	2.5
Intereses deuda externa/ exportaciones de bienes y servicios	2.2	3.8	8.9	16.0	11.3
Costa Rica	2.5	3.9	18.0	27.3	...
El Salvador	2.3	3.9	5.9	9.4	13.0
Guatemala	1.7	1.8	2.4	12.7	6.2
Honduras	1.0	2.9	8.5	12.6	21.0
Nicaragua	3.3	8.1	17.8	13.1	3.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Se refiere a la deuda externa pública.

incompleta del comercio intrarregional, los efectos de corto plazo de la apertura externa, la interrupción de buena parte de los flujos del ahorro foráneo y el sostenimiento del servicio de la deuda.

Debe tenerse presente que cerrar la brecha en las cuentas externas exige, además, de un esfuerzo de ahorro interno aparejado al de asignar mayores recursos a la exportación. En los intentos por aumentar el ahorro interno hay dos vías a seguir: una espuria, que consiste en disminuir indiscriminadamente el gasto, con el resultado de debilitar el crecimiento de largo plazo, y por tanto la capacidad de generar ahorro fresco en cada ciclo productivo. La otra trata de acrecentarlo mediante políticas dirigidas a la modernización del aparato

exportador, a mejorar la movilización de los flujos monetarios, a generar incentivos al uso eficiente del ahorro y a implantar patrones más austeros de consumo en los estratos de ingresos altos.

En las cifras anexas se sintetiza uno de los problemas estratégicos que enfrenta la región con la creciente dependencia del ahorro externo para financiar el desarrollo económico. El déficit en cuenta corriente ha venido aumentando su participación en el producto de la región, con lo cual la movilización del ahorro externo pasa a constituir un elemento esencial para definir las posibilidades de crecimiento. Si se toma en cuenta el ya previsible debilitamiento de las transferencias oficiales --al menos aquéllas de carácter bilateral--, resulta claro que la inversión extranjera

Recuadro 3

LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA DE COSTA RICA 1/

La deuda externa de Costa Rica alcanzaba alrededor de 4.500 millones de dólares en 1989; de esta suma, 40% (incluyendo intereses atrasados) se contrató con la banca comercial. En ese año, al amparo del Plan Brady, se renegoció la deuda comercial.

El acuerdo ofrecía tres posibilidades a los bancos acreedores: a) vender toda la deuda e intereses atrasados en el mercado secundario con un descuento de 84%; b) vender 60% de la deuda en el mercado secundario (a 0.16 por dólar) y el restante 40% intercambiarlo por bonos Serie A, con una tasa de interés fija de 6.25%, y plazo de amortización de 20 años, con 10 de gracia. Los intereses atrasados también podían cambiarse por Documentos de Intereses Serie A, que implicaban un pago inicial de 20% de los intereses atrasados y el resto refinanciable a un plazo de 15 años, a tasa Libor más 13/16. Esta opción incluía una garantía sobre los intereses de 12 meses para los Bonos Serie A, y de 36 meses para los Documentos de Intereses Serie A, y c) vender menos del 60% de la deuda (a 0.16 por dólar), intercambiar el resto por bonos Serie B y Documentos de Intereses Serie B, con una tasa de interés fija de 6.25%. Los Bonos Serie B se amortizarían en 25 años, con 15 años de gracia, mientras que los Documentos de Intereses Serie B requerían de un pago inicial de 20%, y el resto se cubriría en 15 años a una tasa Libor más 13/16, sin garantía de pago de intereses.

El éxito del acuerdo fue casi total. Participaron el 95% de los bancos acreedores que, además, completaron las etapas en los tiempos programados. Aproximadamente 62% (990.7 millones de dólares) de la deuda comercial fue recomprado, en tanto que el resto (807.5 millones) se intercambió por bonos.

En 1991, Costa Rica logró la renegociación de la deuda contratada con gobiernos y organismos financieros gubernamentales en el Club de París.

Dos condiciones fueron las más importantes para llevar a cabo la renegociación: a) la vigencia de un acuerdo con el FMI y el cumplimiento de la revisión programada en el convenio stand-by con el FMI antes de mediados de octubre de 1991, y b) un depósito de al menos 11 millones de dólares mensuales en la Banque de France con qué asegurar el cumplimiento del pago de los vencimientos renegociados desde 1983.

Ha sido significativo el alivio financiero creado por la culminación del proceso de renegociación. Reflejo de ello, por ejemplo, es la reducción de los intereses que el país debe pagar por concepto de deuda externa: en 1991 representaron 244 millones de dólares en comparación con los 435 millones de dólares que debieron cubrirse en 1989.

1/ Véase, Carlos Hernández, "Conversión de la deuda externa: el caso de Costa Rica", *Boletín del CEMLA*, septiembre-octubre de 1988.

habrá de jugar un papel importante en el futuro cercano, tanto como la reducción de gastos innecesarios, incluyendo algunos de carácter militar.

Salvo lo ocurrido en fechas recientes en algunos países (Guatemala y Costa Rica), la inversión extranjera o el regreso de capitales son fenómenos que sólo se han producido en escala modesta. La repatriación de recursos podría significar un alivio considerable que incuestionablemente facilitaría la pacificación política, sobre todo si se diseñan instrumentos modernos de captación de ahorros a nivel nacional y, en particular, regional. Por otro lado, no se trata de que las normas regulatorias a la inversión extranjera sean limitativas, sino de los rezagos de reacción de la comunidad internacional de negocios frente a los cambios en el clima político de una región formada, además, por mercados comparativamente pequeños. Se trata

también de rezagos reales de Centroamérica en materia de infraestructura, capital humano y manejo macroeconómico, que constituyen pilares fundamentales de atracción de inversiones foráneas.

En relación con el marco regulatorio, se constata que la legislación de Guatemala da trato de nacionales a los inversionistas del exterior. En Costa Rica y El Salvador, las leyes de fomento al capital foráneo incluso le otorgan algunas ventajas de las que no gozan los empresarios locales (principalmente, acceso a divisas al tipo de cambio oficial para repatriación de utilidades, y exoneraciones aduaneras o fiscales). En Honduras, la inversión extranjera goza en la nueva legislación de un trato similar al otorgado a la inversión nacional, con pocas excepciones. En Nicaragua se aprobó una nueva "Ley de Inversiones Extranjeras" que provee un marco legal muy atractivo.

En sentido contrario, conviene recordar la notable afluencia de recursos externos de distinto origen a lo largo de los ochenta, que se asociaron en alguna medida a conflictos políticos. (Véase el cuadro 17.) Sin embargo, tal fenómeno, si bien alivió escaseces temporales, coadyuvó al desorden de las prelacones de la política fiscal, contribuyó poco al remozamiento del aparato productivo y permitió el aplazamiento de las medidas de ajuste económico. Además, el aporte financiero de la ayuda oficial se viene estancando y se ha debilitado por lo menos en tres países (Costa Rica, El Salvador y Guatemala).

La persistencia de los problemas de pagos configura una debilidad de las economías centroamericanas que podría conducir a la repetición --probablemente con características menos agudas-- de los desajustes macroeconómicos de la década de los ochenta¹¹ y, luego, a acentuar algunas tensiones sociales ya presentes.

d) *Inversión y ahorro*

La inversión en Centroamérica había alcanzado un nivel ligeramente superior al 20% del producto en la última mitad de la década de los setenta. Ese coeficiente cae al 14.3% en 1985 y comienza a recuperarse en 1986-1990 (16.4%). En conjunto, la década de los ochenta muestra una tasa media negativa en materia de formación de capital (-0.3% anual) (véanse de nuevo los cuadros 5 y 6).

El comportamiento de la inversión obedece inicialmente a la caída simultánea de los recursos públicos (-6.2% anual) y de los privados (-6%) entre 1980 y 1985, y luego a una evolución contrapuesta de sus componentes que lleva a los primeros a seguir reduciéndose, en tanto que los segundos comienzan a ascender con cierta rapidez. Entre 1980 y 1985, el coeficiente de la inversión pública desciende de 7.2% a 5.4%, mientras que el de la inversión privada pasa de

Cuadro 17

CENTROAMERICA: TRANSFERENCIAS UNILATERALES OFICIALES

	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Millones de dólares									
Transferencias oficiales	24.5	11.8	163.8	637.4	633.1	888.7	844.0	826.1	895.9
Costa Rica	3.3	2.5	-5.3	176.1	114.5	187.3	215.4	152.2	164.9
El Salvador	0.8	1.9	31.6	214.2	233.7	358.4	298.5	377.9	225.0
Guatemala	14.5	0.1	1.2	0.8	24.5	92.3	82.6	71.0	91.0
Honduras	3.2	3.7	14.0	133.2	145.3	115.3	117.5	56.0	213.0
Nicaragua	2.7	3.6	122.3	113.1	115.1	135.4	130.0	169.0	202.0
Relaciones porcentuales									
Transferencias oficiales/déficit en cuenta corriente	30.0	6.2	9.7	32.4	43.7	37.7	36.7	35.2	39.1
Costa Rica	17.1	3.2	-	58.3	58.9	42.2	54.7	26.8	24.3
El Salvador	2.8	-	-	88.2	199.9	161.0	109.5	66.2	62.8
Guatemala	56.9	1.3	0.7	0.3	58.2	17.3	16.6	16.2	24.5
Honduras	-	5.5	4.2	39.5	49.8	33.8	40.0	22.4	65.3
Nicaragua	24.1	8.3	22.9	13.5	14.3	16.6	15.4	32.3	36.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

11/ Los desequilibrios de pagos obligaron temporalmente a Costa Rica a elevar del 5% al 10% la tarifa mínima del arancel y a establecer sobretasas del 10% a todas las compras externas.

11.9% a 8.9%. En el período 1985-1990, el coeficiente de inversión pública sigue disminuyendo, mientras que el de la privada se recupera hasta situarse en 12.9%.

A modo de observación precautoria debe tenerse presente que en países pequeños y en desarrollo, la sustituibilidad entre la formación de capital público o privado reconoce límites más bien estrechos. Sobre todo en la prestación de servicios básicos y en la infraestructura física, existe un alto grado de complementariedad que no puede pasarse por alto sin entorpecer el proceso mismo de desarrollo.

Esos fenómenos explican en buena parte la contracción y las menores tasas de expansión del producto y del empleo. Al mismo tiempo, al compararse la inversión con la evolución del ahorro queda de manifiesto una de las principales tareas inconclusas del proceso regional de ajuste, con consecuencias adversas para la disponibilidad de capital e ingresos de las generaciones futuras.

Precisamente, la reducción de la tasa de los ahorros internos muestra cifras espectaculares: en 1970 alcanza el 11.9% del producto, baja al 4% en 1985, y se recupera apenas --aunque alentadoramente-- al 6.2%

entre 1985 y 1990. A lo largo del período 1980-1990, el ahorro interno se contrajo alrededor de 39%. Las crisis económicas y políticas, complicadas con el deterioro de los términos del intercambio y el peso del servicio de la deuda, configuran los principales factores explicativos de esas tendencias.

En contraste, el ahorro de origen externo creció consistentemente en la propia década de los ochenta. Los comportamientos divergentes de los dos componentes principales del ahorro disponible han ocasionado que las fuentes del exterior asuman una porción creciente del financiamiento de la inversión. En 1970, representaban el 27%, en 1980 el 46% y en 1990 más del 60%. (Véanse el cuadro 18 y los gráficos 6 al 9).

Se trata de un fenómeno singular atribuible a las facilidades de contraer deuda foránea durante la década de los setenta, y en los siguientes 10 años a la afluencia de ayuda oficial, asociada a los conflictos políticos de la región. Por supuesto, la gravedad del problema difiere entre países. Costa Rica ha logrado elevar el coeficiente nacional de ahorro cerca del 1% en la década de los ochenta (aunque se percibe cierto deterioro en el último quinquenio). Nicaragua

Cuadro 18

CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE AHORRO INTERNO E INVERSION BRUTA

(Porcentajes del PIB) a/

	1971-1975			1976-1980			1981-1985			1986-1990		
	Ahorro interno	Ahorro externo	Inversión									
Total	11.2	6.0	17.2	14.4	6.2	20.6	5.7	9.6	15.3	6.9	10.0	16.9
Costa Rica	7.4	12.7	20.1	10.1	14.7	24.8	8.3	8.9	17.2	12.4	10.3	22.7
El Salvador	12.4	3.4	15.8	17.2	1.8	19.0	5.8	6.7	12.5	8.4	6.4	14.8
Guatemala	13.7	1.6	15.3	18.1	2.8	20.9	8.4	4.6	13.0	9.6	4.6	14.2
Honduras	10.7	8.8	19.5	13.6	10.4	24.0	6.1	11.1	17.2	4.4	10.4	14.8
Nicaragua	8.5	10.1	18.6	6.4	6.7	13.1	-8.5	30.4	21.9	-14.5	37.8	23.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Se refiere a los promedios en dólares a precios constantes de 1980.

Gráfico 6

CENTROAMERICA: INDICADORES DEL AHORRO (porcentajes del producto)

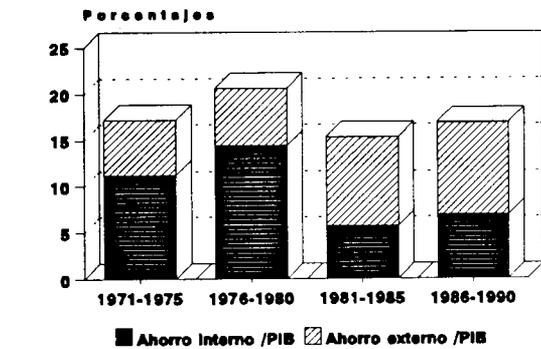


GRAFICO 6-A

COMPOSICION DEL AHORRO TOTAL (porcentajes)

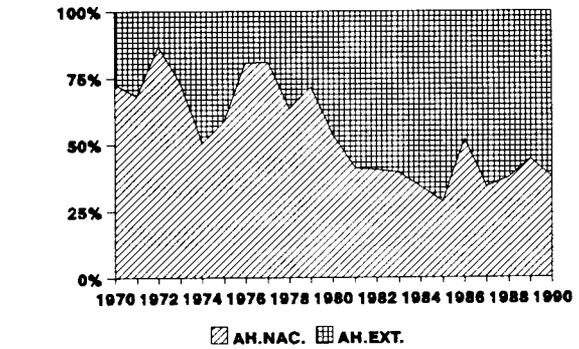


GRAFICO 6-B

Gráfico 7

CENTROAMERICA: INDICADORES DEL AHORRO (excl. Nicaragua)

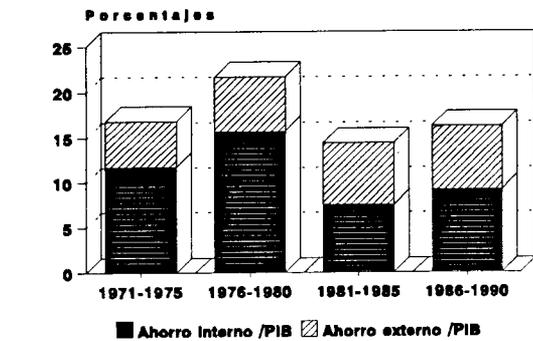


GRAFICO 7-A

CENTROAMERICA: ORIGEN DEL AHORRO TOTAL (excl. Nicaragua)

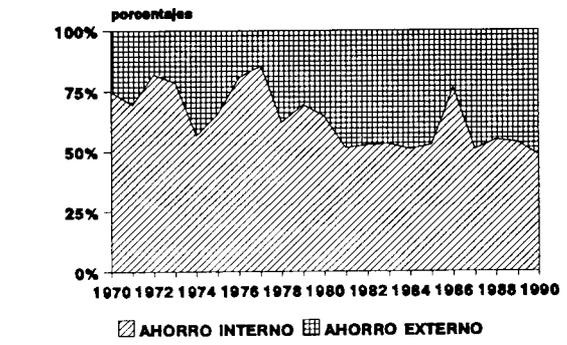
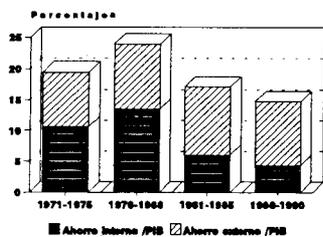


GRAFICO 7-B

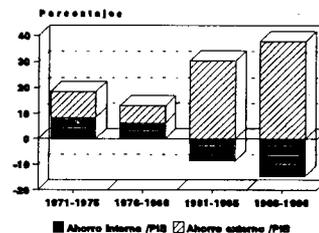
Gráfico 8

**INDICADORES NACIONALES
DEL
AHORRO
TOTAL**

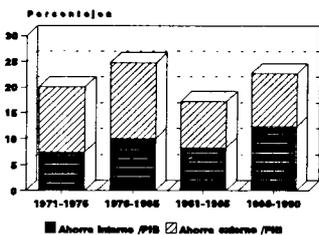
**HONDURAS: INDICADORES DEL AHORRO
(porcentajes del producto)**



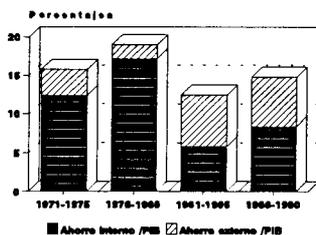
**NICARAGUA: INDICADORES DEL AHORRO
(porcentajes del producto)**



**COSTA RICA: INDICADORES DEL AHORRO
(porcentajes del producto)**



**EL SALVADOR: INDICADORES DEL AHORRO
(porcentajes del producto)**



**GUATEMALA: INDICADORES DEL AHORRO
(porcentajes del producto)**

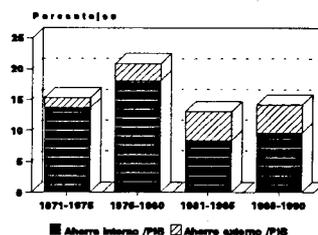
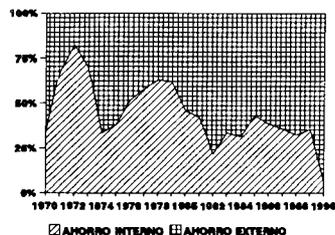


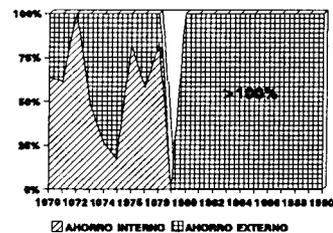
Gráfico 9

**ORIGEN
DEL
AHORRO
TOTAL
POR PAIS**

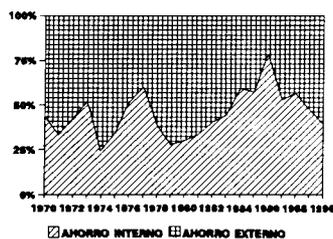
**HONDURAS: ORIGEN DEL AHORRO TOTAL
(porcentajes)**



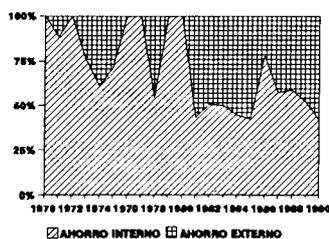
**NICARAGUA: ORIGEN DEL AHORRO TOTAL
(porcentajes)**



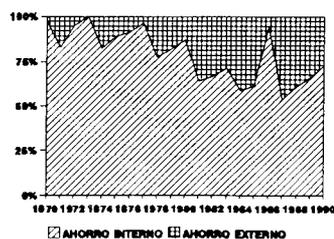
**COSTA RICA: ORIGEN DEL AHORRO TOTAL
(porcentajes)**



**EL SALVADOR: ORIGEN DEL AHORRO TOTAL
(porcentajes)**



**GUATEMALA: ORIGEN DEL AHORRO TOTAL
(porcentajes)**



configura un caso especialmente grave, pese a ciertos avances en años recientes; y en el resto de los países esos porcentajes registran caídas que fluctúan entre 4 y 10 puntos porcentuales del producto. Persisten anomalías serias en el manejo de las tasas de interés (como elevadas tasas reales), que se explican parcialmente por los apremios de sostener la generación de ahorros y evitar la fuga de capitales, pero que producen efectos desfavorables sobre las finanzas de los bancos centrales, los gobiernos o del sistema financiero. Por lo menos en dos países tanto las tasas de interés pasivas como activas tienen signo real negativo, lo cual se explica por la necesidad de alentar el proceso de inversiones, aunque así se corre el riesgo de generar desequilibrios externos y distorsiones en la formación de ahorros, la asignación de recursos y descuidos en la disciplina dirigida a reducir costos e incrementar productividad. (Véase el cuadro 19.)¹²

Todo ello configura, con alta probabilidad, una situación en sí misma insostenible y, por ende, inestable. En el futuro resultará insoslayable enraizar

el desarrollo en un esfuerzo mucho más intenso de formación y movilización de los ahorros nacionales y regionales, donde se localiza una de las mayores debilidades del proceso de ajuste centroamericano, que afecta, incluso, a los países más avanzados en corregir los desequilibrios externos (Costa Rica).

e) Población

Un factor de complicación en los procesos de ajuste y reforma económica ha sido la alta tasa de expansión demográfica de Centroamérica. A pesar de fuertes movimientos de emigración, en la década de los ochenta la población regional creció alrededor del 32%. Recuérdese aquí que la población latinoamericana ha iniciado una fase de maduración demográfica; su tasa de expansión (1.9%) se aproxima rápidamente al promedio mundial (1.7%). En cambio, la población centroamericana pasó, en números absolutos, de 20.2 millones a 26.5 millones de habitantes, ensanchándose a una tasa del 2.8% anual, velocidad sólo inferior a la de África.

Cuadro 19

CENTROAMERICA: INDICADORES DEL PROCESO DE AJUSTE

	Inflación a/			Tasas promedio de interés				Déficit del gobierno central (% del PIB)			Deuda externa (% del PIB)		Balance comercial (% del PIB)	
	1980	1985	1991	Activas	Pasivas	Activas	Pasivas	1980	1985	1990	1985	1990	1985	1990
Total											81.6	123.4	-5.7	-7.4
Costa Rica	17.8	11.1	25.3	25.5	21.6	40.2	28.0	8.2	2.0	4.4	105.3	68.1	-1.4	-7.6
El Salvador	18.6	31.9	9.8	17.9	9.8	21.0	14.0	5.3	3.8	3.2	48.5	41.6	-6.8	-11.1
Guatemala	9.1	31.4	9.2	12.0	9.0	25.5	17.3	4.7	1.8	2.3	40.4	31.3 d/	-1.5	-4.2
Honduras	11.5	4.2	21.4	19.0	10.0	19.0	10.0	4.5	8.7	6.3	81.7	116.0	-4.3	-2.9
Nicaragua	70.4	334.3	775.4	21.3	14.3	12.3	14.3	8.0	23.3	27.3	207.7	456.1 d/	-24.4	-14.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Tasas de crecimiento con respecto al año anterior.

b/ Calculadas como promedio simple de las tasas fijadas por el Banco Central, los bancos privados y las financieras privadas.

c/ Corresponde a cifras del 2 de enero de 1991. Las tasas activas y pasivas calculadas como promedios simples de las reportadas por los bancos comerciales estatales, bancos comerciales privados y financieras privadas.

d/ Se refiere a la deuda pública externa.

12/ F. Delgado y J. Vargas, El déficit cuasifiscal de la banca central de Costa Rica, mimeo., México, 1991.

Centroamérica está compuesta por una población joven, de la cual bastante más del 40% se halla ubicada en edades inferiores a los 15 años, en tanto que apenas entre 3% y 4% alcanza 65 años o más. La estructura por edades supone el sostenimiento de gastos sociales considerablemente elevados en rubros como educación, alimentación y salud, así como la realización de fuertes inversiones en que se sustenten los procesos paralelos de urbanización. Tales fenómenos demográficos no sólo se traducen en exigencias mayores de formación de capital, sino que también tienden a comprimir los coeficientes de ahorro de las familias. Además, ello fuerza a que los gobiernos intenten sostener altas tasas de crecimiento económico a fin de absorber los enormes contingentes de mano de obra que inevitablemente ingresan al mercado de trabajo cada año; no hacerlo o diferirlo, suele acrecentar las tensiones y la ingobernabilidad sociales, expresadas en la multiplicación de los fenómenos de descontento, marginación, violencia y delincuencia.

2. Ajuste y economía real

Los desequilibrios macroeconómicos y la lenta expansión de la actividad económica experimentados por la región centroamericana tuvieron expresiones directas a nivel sectorial, particularmente en la agricultura, la industria manufacturera y la infraestructura física o de servicios. A escala microeconómica se registraron fenómenos que se traducen en menor crecimiento de la producción en los setenta, contracción en el primer quinquenio de los ochenta y recuperación pausada en el lustro final del último decenio.

a) Agricultura

En la década de los ochenta, la agricultura centroamericana se desarrolló en circunstancias en extremo adversas, tanto en materia de demanda

externa como en cuestiones internas. Se trata de un fenómeno especialmente relevante por cuanto ese sector de la actividad económica contribuye con el 25% del producto regional y con más del 70% de las exportaciones conjuntas.

El sector exportador estuvo asediado por una drástica reducción de la demanda y de los precios en los mercados internacionales, situación atribuible en parte al debilitamiento de la demanda y a los cambios en los hábitos de los consumidores. También se resintieron los efectos de los subsidios y el proteccionismo de los países desarrollados, principalmente en productos como el azúcar y el algodón. En esos 10 años, el promedio del descenso de cotizaciones se sitúa en -1.4% anual para el algodón, -8% para el azúcar, y -5.3% para el café. El único producto de importancia que observó una tendencia contraria fue el banano, cuyos precios medios se recuperaron alrededor de 3.7% promedio anual en la década.¹³ (Véase el cuadro 20.)

A su vez, la agricultura, preferentemente la de consumo interno, resultó afectada por diversos factores: los conflictos armados que se suscitaron en varios países; los cambios en los precios relativos que

Cuadro 20

CENTROAMERICA: PRECIOS INTERNACIONALES

	(Dólares corrientes por tonelada)				
	1960	1970	1980	1985	1990
Productos de exportación					
Algodón	692	553	1,792	1,294	1,551
Banano	143	166	375	380	541
Café	915	1,147	3,400	3,209	1,961
Azúcar a/	69	83	640	90	277

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Corresponde a azúcar cruda por pronta entrega en la Bolsa de Azúcar de Nueva York. Precios corrientes, libre a bordo y estibado en un puerto del Caribe (GEPLACEA).

13/ La superficie cosechada, la producción y los rendimientos del café y de la caña de azúcar, con algunas oscilaciones, están estancados prácticamente desde 1984; en el banano la producción y los rendimientos han crecido ligeramente, pero disminuyen las siembras; la superficie cultivada y la producción de algodón se han desplomado en poco más de dos terceras partes, con rendimientos estancados. Véase, CEPAL, *Centroamérica: La producción agropecuaria en los años ochenta* (LC/MEX/R.334), diciembre de 1991.

indujo la apertura externa para favorecer a los bienes comercializables; los escollos al intercambio regional; la baja de precios internacionales,¹⁴ y la adquisición subsidiada o gratuita de granos en el exterior.

La producción pecuaria de la región se elevó cerca del 1.5% anual, pero experimentó retrocesos en Nicaragua y El Salvador. En ambos casos, la violencia armada contribuyó seguramente en alto grado a los comportamientos desfavorables.

En el conjunto centroamericano, la producción agropecuaria apenas se expandió a razón del 1.2% anual, muy por debajo del crecimiento demográfico. Tal fenómeno tipifica una situación distinta y menos favorable que la del resto de América Latina. Durante la década perdida --con excepción del Istmo Centroamericano--, la agricultura latinoamericana se convierte nuevamente en refugio parcial de la mano de obra desplazada de la economía moderna, y aunque se reduce la tasa de crecimiento, evita una caída más brusca del producto global por el desplome de las manufacturas. Los conflictos armados de la región condujeron al abandono de cultivos, fuga de empresarios y técnicos, pérdida de maquinaria, equipo e instalaciones. Por otra parte, el estancamiento se debe también a un problema de largo plazo consistente en la insuficiente renovación tecnológica en la agricultura centroamericana. La proporción del área agrícola sembrada con semillas mejoradas, la aplicación de fertilizantes, el uso de maquinaria y equipo modernos, aún reflejan índices muy bajos. A esto se agrega que el esfuerzo de investigación y desarrollo es incipiente y está parcialmente abandonado.

Por último, la aceptación incondicional de donaciones o compras subsidiadas de alimentos y las severas distorsiones del comercio agrícola internacional han puesto en aprietos a los productores locales, al frenar

la expansión de la producción de algunos rubros, o bien obligar al cierre de las empresas agrícolas. En el mismo sentido ha tenido influencia el desmantelamiento de los sistemas de precios de garantía o soporte, apenas compensados parcialmente por la adopción de bandas reguladoras de los precios de granos.

El cuadro de la agricultura centroamericana en la década de los ochenta se puede resumir en los siguientes rasgos: un lento crecimiento de la producción de bienes tradicionales de exportación, un incremento de la producción de granos básicos apenas comparable al demográfico, y una tasa de expansión muy moderada de la producción pecuaria. (Véanse los cuadros 21 y 22.)

Una vez más se escapan posibilidades de acción que hubieran aliviado la crisis de los ochenta. Mientras la reducción en el crecimiento del producto y las tendencias a la difusión de la pobreza empujaban los patrones de consumo popular hacia el acrecentamiento de la demanda de los granos básicos, los escollos a la producción actuaban en sentido contrario. A título ilustrativo, baste mencionar que el consumo de maíz se expandió a razón del 3% anual, en tanto que la oferta sólo lo pudo hacer a poco menos del 1%; esa diferencia representa oportunidades perdidas de empleo a escala nacional y regional y un mayor desequilibrio en las cuentas externas. Adviértase, además, que la autosuficiencia en materia de alimentación básica es una cuestión con implicaciones sociales que rebasa con creces a un simple problema de oferta y precios. Se trata de asegurar la supervivencia de los campesinos de subsistencia, de atenuar el enorme desempleo estructural de economías rezagadas y de garantizar una dieta alimentaria mínima a toda la población, singularmente la de los grupos de menor ingreso.

14/ La influencia bajista en las cotizaciones internacionales de los granos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo) se reflejó en reducciones promedio del 2% anual en los casos del arroz y el sorgo y 1.5% para el maíz, en el decenio de los ochenta. Los precios reales promedio pagados en Guatemala y El Salvador se desplomaron entre el 17% y más del 60%; en Honduras subieron de modo apreciable, y en Costa Rica se estancaron o bajaron.

Recuadro 4

EL IMPACTO DE LA AYUDA ALIMENTARIA ^{1/}

En Centroamérica, la disponibilidad de cereales, leche y aceites se ha incrementado por medio de la ayuda alimentaria internacional, que comprende donaciones y créditos blandos. Alrededor del 80% proviene de los Estados Unidos, en el marco de la PL-480; el resto se envía desde la Comunidad Económica Europea, Canadá, Argentina y otros países.

Entre el 70% y el 80% de ayuda estadounidense se ha otorgado bajo la forma de créditos blandos regulados por el Título I de la PL-480. Además del Título II, que contempla las donaciones, el Título III permite exonerar del pago de algunas deudas contraídas a través del primero. El uso de esas facilidades está condicionado a la aceptación de ciertas políticas económicas y programas de desarrollo en los países beneficiarios.

Con relación a la producción regional de granos, esa ayuda ha cobrado peso: de representar alrededor del 2% en el decenio de 1970, llegó a significar entre 15% y 20% en los ochenta. Su tasa media de crecimiento anual en la última década fue de 19%, muy superior a la alcanzada por la oferta interna. El mayor volumen de ayuda se concentra en el trigo, que se elevó de 100,000 a más de 500,000 toneladas al final del decenio; le siguen en importancia el maíz y los cereales secundarios, que aumentaron de 35,000 a 200,000 toneladas anuales. Finalmente, en arroz, los volúmenes donados pasaron de menos de 10,000 a 40,000 toneladas.

La ayuda en leche también se ha incrementado con relación a la producción: del 8% en promedio a principios del decenio, ascendió a 17% en los últimos ciclos, con una participación extraordinaria de 20% en 1983. La tasa de crecimiento de esos abastos asciende al 12% anual, comparada con 1.5% en la producción interna.

Las donaciones de aceite vegetal se incrementaron de 19,000 toneladas, a principios del decenio, a 50,000 toneladas en el promedio del último trienio. Esas cifras representaron, respectivamente, el 13% y más del 30% de la producción regional de aceites. La sustitución de producción regional por oferta foránea es notoria en el caso de la leche y de los aceites vegetales.

Con todos sus beneficios, la ayuda alimentaria ha repercutido negativamente en la producción, el empleo y la balanza de pagos. En el caso de los granos, otro impacto significativo es el cambio en los hábitos de consumo y la sustitución de maíz por trigo, sobre todo en el medio urbano. También se ha incrementado la dependencia de los abastos externos de maíz, desestimulando su producción. Los diferenciales de precios, apoyados en subsidios externos, han jugado un papel importante en desplazar la oferta doméstica; ello reduce, al mismo tiempo, la inversión y el gasto que favorecerían una mayor productividad dentro de la región.

^{1/} Véase, CEPAL, *Istmo Centroamericano: Seguridad alimentaria y política macroeconómica en el decenio de 1980* (LC/MEX/R.284), 26 de abril de 1991.

Cuadro 21

CENTROAMERICA: PRODUCCION AGRICOLA

(Miles de toneladas)

	1960	1970	1980	1985	1990
Producción de cultivos de exportación					
Algodón	287	561	711	349	218
Banano	1,021	2,157	2,730	2,664	3,039
Café	292	417	598	584	657
Caña de azúcar	4,285	8,997	15,803	17,402	21,171
Producción de cultivos de consumo interno					
Maíz	1,146	1,753	2,048	2,321	2,740
Frijol	128	188	193	272	324
Arroz	156	253	461	523	527
Sorgo	190	284	409	476	394

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 22

CENTROAMERICA: PRODUCCION AGRICOLA

(Tasas de crecimiento)

	1960-1970	1970-1980	1980-1985	1985-1990	1980-1990
Producción de cultivos de exportación					
Algodón	6.9	2.4	-13.3	-9.0	-11.2
Banano	7.8	2.4	-0.5	2.7	1.1
Café	3.6	3.7	-0.5	2.4	1.0
Caña de azúcar	7.7	5.8	1.9	4.0	3.0
Producción de cultivos de consumo interno					
Maíz	4.3	1.6	2.5	3.4	3.0
Frijol	3.9	0.2	2.1	3.6	5.3
Arroz	4.9	6.2	2.5	0.1	1.3
Sorgo	4.1	3.7	3.1	-3.7	-0.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del cuadro 21.

Recuadro 5

LAS DISTORSIONES DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGRICOLAS

Se estima que los productores de los países industrializados reciben precios hasta seis veces superiores a los del mercado internacional. La oferta excedente se coloca en condiciones de dumping. Hay, en consecuencia, serias distorsiones en los mercados internacionales de esos productos.

Al sumar a los precios internacionales un porcentaje que refleja conservadoramente los costos de transporte, seguro, flete y mermas, ^{1/} las relaciones internas/externas de precios indican que, casi en todos los casos, el arroz y el frijol centroamericano tuvieron tasas de protección negativas; sólo en el maíz han sido positivas, con márgenes que difieren de país a país.

^{1/} Véase, CEPAL, Istmo Centroamericano: Seguridad alimentaria y política macroeconómica en el decenio de 1980 (LC/MEX/R.284), 26 de abril de 1991.

Aun cuando concurrieron algunos factores positivos, principalmente asociados a la diversificación de las exportaciones y al procesamiento industrial de productos agropecuarios (aceites comestibles, telas, alimentos), sus efectos fueron contrarrestados por fenómenos de signo adverso. Así, el abaratamiento temporal de la maquinaria y de algunos insumos, por la liberación de aranceles y acumulación de rezagos cambiarios, fue neutralizado en gran parte por el alza internacional de los combustibles y de otros insumos estratégicos, que se constituyeron en escollo a la producción de los segmentos modernos de la agricultura de exportación o de consumo interno. Posteriormente, los ajustes cambiarios, si bien crearon una cierta protección a los productores, también tendieron a encarecer los suministros de bienes intermedios y de capital. En términos agregados, los avances en la diversificación e integración vertical del sector agropecuario, así como el juego de otros factores positivos, resultaron insuficientes para compensar los elementos adversos mencionados. Correlativamente, viene cobrando fuerza un fenómeno de reconcentración de la propiedad de la tierra, particularmente en ciertos cultivos comerciales (arroz, banano, oleaginosas).

Sin considerar la singularidad que pudiese tener el caso centroamericano (conflictos armados, por ejemplo), los hechos anotados confirman una vez más la

disparidad sectorial de los tiempos de ajuste de las reformas estructurales en los países en desarrollo. La posibilidad de transferir intersectorialmente recursos o la de flexibilizar la oferta ante cambios en la estructura de los precios, desembocan en procesos mucho más pausados que las alteraciones susceptibles de implantarse rápidamente del lado de la demanda (más pronto se puede importar que producir). A lo anterior se añade el estrangulamiento de las finanzas de los productores después de más de un lustro de crisis, que dificulta enormemente la recuperación plena de su capacidad de invertir. También resulta claro que la agricultura no puede recibir un tratamiento análogo al de cualquier sector productivo. La razón es simple: junto a la consecución de la eficiencia productiva básica se hallan consideraciones sociales igualmente importantes, referidas a la protección de amplios grupos marginados de la población y al logro mismo de equilibrios sociales insoslayables.

Por último, el ajuste del sector agrícola centroamericano avanza pero no está consolidado. En cierta medida, el segmento de exportación tradicional sigue deprimido, y no se vislumbra una vuelta generalizada a los tiempos de bonanza de décadas anteriores; la diversificación de la base exportadora es un hecho promisorio; a su vez, la agricultura de consumo interno comienza una lenta recuperación

Recuadro 6

EL POTENCIAL DE PRODUCCION DE GRANOS BASICOS EN CENTROAMERICA

En caso de mantenerse las tendencias vigentes, ^{1/} al finalizar la década de los noventa la región podría enfrentar un déficit anual de alrededor de 340,000 toneladas de maíz, 80,000 de frijol y 37,000 de sorgo, que suma un total de 457,000 toneladas anuales; es decir, entre 10% y 15% de la demanda de la población.

Centroamérica tiene un potencial productivo desaprovechado, que contribuiría al producto, al empleo y a la balanza comercial. Ese potencial permitiría elevar el PIB alrededor de cinco puntos porcentuales por encima del nivel de 1989.

Sin mayor cargo en los costos o en la creación de presiones inflacionarias, con algún esfuerzo en productividad, Centroamérica podría alcanzar autosuficiencia en los cuatro granos básicos considerados. Si la producción potencial adicional se valúa a los precios internacionales vigentes, se ahorrarían divisas por 270 millones de dólares. Esta cifra es equivalente al 20% del total de exportaciones agrícolas de 1989, y casi al 13% del saldo en la balanza comercial del mismo año.

^{1/} La estructura de la distribución del ingreso, así como los bajos salarios, permiten suponer que los cereales seguirán consumiéndose en volúmenes por habitante similares a los actuales. Son la fuente de calorías más barata. Si la población mejorara sus niveles de alimentación, especialmente en el caso de los estratos de bajo ingreso, las cifras indicadas se alterarían.

merced a los esfuerzos de pacificación, aunque los cambios en los precios relativos y las restricciones a los recursos gubernamentales de apoyo continúan constituyéndose en limitantes al acrecentamiento de la oferta y la elevación de los estándares de vida de amplísimos estratos de la población.

b) *Las manufacturas*

El proceso de industrialización de los países de la región centroamericana puede dividirse en dos etapas. La primera, de intenso crecimiento, arranca a principios de la década de los sesenta y culmina al final de los setenta. Ese proceso fue inducido por la formación y dinamismo del Mercado Común Centroamericano. Como resultado, la relación del producto manufacturero al producto interno bruto pasó de 12.1% en 1960 al 16.4% en 1970, y al 18% en 1980.

Aunque los signos de debilitamiento de la producción manufacturera empezaban a despuntar en el último lustro de los setenta, es posible afirmar que la segunda etapa se inicia a principios de los ochenta, cuando el Mercado Común Centroamericano es quebrantado

bajo la presión de circunstancias macroeconómicas adversas, disparidades en las políticas económicas en los países de la región y la turbulencia política. En ese lapso, el comportamiento del sector manufacturero se caracteriza por la depresión de la oferta y de las inversiones, y la parcial obsolescencia del parque industrial: menor desarrollo tecnológico y altos índices de desempleo. El producto manufacturero regional cayó a razón del 0.4% anual en el período 1980-1985. En el segundo quinquenio de los ochenta, los sectores manufactureros de todos los países recuperaron tasas de crecimiento positivas, aunque insuficientes para compensar la contracción anterior. Se trata de un proceso involutivo, ya que dejaron de generarse empleos estables y mejor remunerados que en las otras actividades, mientras se debilitaba un importante polo de desarrollo.

Se ha querido calificar la industrialización de Centroamérica como un típico proceso de sustitución de importaciones semejante al de otros países latinoamericanos. Hay un ingrediente de verdad en ello, pero también subsisten diferencias que no podrían pasarse por alto.

En primer término, el crecimiento más intenso del sector manufacturero siempre ocurrió en un ámbito de competencia intrarregional. Además, tomó cuerpo en economías sustancialmente abiertas al comercio exterior, esto es, con una estructura de precios análoga a la de los mercados internacionales. En la década de los años ochenta, el coeficiente de importaciones extrarregionales ascendía al 29% y el de compras externas de manufacturas al 33%,¹⁵ e incluyendo el intercambio intrazonal, las compras externas de productos industriales representaban en el promedio centroamericano alrededor del 42%. En términos más generales, el grado de apertura de la región es sensiblemente superior al de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y comparable al de los países del Primer Mundo. (Véase el cuadro 23.)

Adicionalmente, los cálculos sobre protección nominal y efectiva, *vis à vis* las estructuras de las exportaciones industriales, sugieren altos niveles de redundancia en el arancel externo, lo que llevaría a concluir que los productores son bastante eficientes y no necesitaron utilizar al máximo la protección que se les había concedido.

Más aún, el análisis de las fuentes motoras del crecimiento manufacturero en la década de los setenta pone de relieve que la expansión de las manufacturas, más que obedecer a procesos típicos de desplazamiento de compras externas o, incluso, a mayor demanda extrarregional en el caso de las exportaciones, se debió fundamentalmente al ensanchamiento de los mercados internos. Dicho de manera más directa, los coeficientes de importaciones extrarregionales crecieron en esa década.¹⁶

Cuadro 23

CENTROAMERICA Y OTROS PAISES: GRADO DE APERTURA, 1989

(Porcentajes del PIB)

	Importaciones	Exportaciones	Comercio externo total
Centroamérica a/	31.3	28.9	60.3
Costa Rica	43.8	46.8	90.6
El Salvador	32.1	24.9	57.0
Guatemala	22.5	21.9	44.4
Honduras	32.9	34.2	67.1
Nicaragua	31.3	17.3	48.6
ALADI a/	11.7	20.6	32.3
Otros países			
Estados Unidos	11.1	9.5	20.6
Alemania	30.0	36.7	66.6
Japón	12.5	14.6	27.1
Francia	23.0	23.4	46.5
Reino Unido	28.0	24.3	52.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), International Financial Statistics.

a/ Promedios ponderados por el PIB.

Por último, las exportaciones intrarregionales de manufacturas alcanzan un alto grado de diversificación y son análogas en estructura de país a país. Se trata, en esencia, de comercio intrasectorial. Estos elementos explican que una parte importante de la diversificación de ventas a terceros países --proceso que comienza a tomar cuerpo-- tenga una composición semejante. Ello es prueba de que el intercambio dentro del Mercado Común ha sido laboratorio de aprendizaje para los esfuerzos exportadores más recientes de Centroamérica en el campo de las manufacturas.

En cualquier caso, el libre comercio intrazonal propició un período de rapidísimo crecimiento manufacturero, que elevó a récord histórico la tasa global de expansión de las economías durante 20 años. En la década de los sesenta, el producto manufacturero

15/ Si se eliminan las ramas manufactureras de alimentos, esa cifra extrarregional se eleva a más del 40%. Los coeficientes manufactureros se calcularon con respecto al consumo aparente. Véase, CEPAL, Promoción de exportaciones y sustitución de importaciones en el sector manufacturero (LC/MEX/R.131), 15 de noviembre de 1988.

16/ *Ibidem*.

creció a razón del 8.6% anual e impulsó la expansión del producto regional al 5.7% por año. En los siguientes 10 años comenzó a tropezarse con obstáculos a la integración regional y con condiciones externas menos favorables. Como resultado, el ritmo de ascenso del producto manufacturero se redujo a 4.9% y el del producto global a 4.4% anual. El intenso crecimiento del sector manufacturero condujo a que el coeficiente de industrialización pasara de 11.4% en 1960 a 16% en 1980, convirtiendo al intercambio regional y a la producción manufacturera en un polo nuevo de desarrollo en proceso de consolidación.

Antes de lograrlo sobrevino una crisis política bastante generalizada en la región, complicada por una depresión prolongadísima del sector exportador tradicional, y acompañada de un profundo cambio paradigmático sobre las concepciones sustentadoras de las políticas económicas. En efecto, la conjunción de las crisis económicas nacionales con la crisis del Mercado Común y la apertura estructural externa debilitaron drásticamente la demanda asequible a la industria centroamericana y, por ende, los procesos de innovación tecnológica e inversión.

En el primer quinquenio de los años ochenta, la escasez de divisas provocó entorpecimientos más que proporcionales al intercambio regional, acentuados por la polarización ideológica de la región y los conflictos armados. El mayor impacto de la crisis económica se resintió en el sector manufacturero, que decreció a razón de casi 1% anual, mientras que el producto global se expandió a un ritmo aproximado de 1% por año.

El receso industrial no sólo significó la subutilización de una parte importante del sector moderno de las economías, donde se había concentrado el esfuerzo privado de formación de capital, sino también el inicio

de un cierto proceso de involución económica.¹⁷ En efecto, los vacíos dejados por el abasto intrarregional fueron llenados por la oferta de terceros países --con pérdidas netas de empleo y uso de las escasas divisas disponibles-- y por la sustitución de compras a nivel local. Así, no se ganó en eficiencia y se acrecentaron los desequilibrios de pagos con el exterior. En términos dinámicos, esos acontecimientos también produjeron el efecto desfavorable de inhibir el proceso de inversiones con vistas al aprovechamiento de la demanda conjunta de la zona de integración. De ahí en adelante las expectativas empresariales quedaron acotadas en muchos casos a las perspectivas de mercados fragmentados nacionalmente. Valgan algunas cifras en corroboración de lo anterior. En el período 1970-1985, la participación de las importaciones intrarregionales en el consumo de bienes manufacturados cayó poco más de 5 puntos (del 11.5% al 6.4%), en tanto que las compras a terceros países subieron del 32.8% al 34.4%.¹⁸

Los elementos depresivos del sector manufacturero no pudieron ser compensados por exportaciones extrarregionales en ascenso. Entre 1970 y 1985, las ventas de manufacturas quedaron estancadas a un nivel oscilante entre el 8% y el 9% del valor de la producción, con una cúspide máxima del 14%, alcanzada en 1975. No se trata de que los esfuerzos de diversificación de exportaciones a los mercados internacionales hayan resultado infructuosos. Hay avances significativos en las ventas de textiles y vestuario, tabaco y muebles y productos metálicos, sobre todo de empresas que han podido reconvertir instalaciones y/o aprovechar las ventajas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Con todo, subsisten serios escollos limitantes.

En primer término, las exportaciones centroamericanas de alimentos procesados han experimentado una fuerte contracción en los mercados

17/ Conforme a una encuesta elaborada por la CEPAL, la capacidad no utilizada en las fábricas de productos enlatados y legumbres o frutas procesadas fluctuaba en 1989, según países y ramas de actividad, entre el 20% y el 85%. Véase, CEPAL, Reconversión industrial en Centroamérica (LC/G.1640), Santiago de Chile, 1990.

18/ Véase, CEPAL, Centroamérica: Promoción de exportaciones y sustitución de importaciones en el sector manufacturero (LC/MEX/R.131), cuadro 3.

mundiales (azúcar, chocolates y dulces, y café). En segundo lugar, muchas manufacturas enfrentan los regímenes más proteccionistas por parte de los países industrializados (fibras textiles, vestuario, cuero y zapatos, bebidas, azúcar, etc.). En tercer lugar, hay claros rezagos en la reconversión de múltiples plantas industriales de la región y, en general, una absorción comparativamente lenta de las tecnologías dominantes en los mercados mundiales o en el desarrollo de servicios modernos de apoyo a las actividades exportadoras. Asimismo, aunque se han reducido las tarifas protectoras, todavía los aranceles determinan algún sesgo antiexportador no compensado enteramente por los incentivos y subsidios que han creado los países.

Con todo, una conclusión importante derivada de la experiencia centroamericana es que la transformación de las estructuras productivas, singularmente aquellas que han de enfrentarse a la competencia abierta de los mercados externos, tarda en madurar, en rebasar la curva de aprendizaje y en tener efectos macroeconómicos de significación.

No obstante los elementos desfavorables, la industria centroamericana inició en el último quinquenio de los ochenta un ciclo de recuperación. Las tasas de crecimiento eran ya positivas (1.3% anual) aunque todavía quedaban por debajo del ritmo de ascenso del producto global (2.4%). Los principales impulsos dinámicos tuvieron por origen una expansión mayor de la demanda interna, sobre todo en Costa Rica, Honduras y Guatemala, así como la reafirmación de las ventajas comparativas que alimentaron la recuperación ascendente del comercio manufacturero intrarregional.

En conjunto, no podría afirmarse que las actividades manufactureras de Centroamérica hayan completado el ciclo de acomodados y ajustes impuesto por las nuevas circunstancias económicas y las estrategias diferentes de desarrollo que instrumentan los gobiernos. Hay, sin

embargo, progresos de alguna importancia. Las exportaciones extrarregionales comienzan a diversificarse y a recuperarse las corrientes del comercio del Mercado Común; unas y otras tienden a reforzarse mutuamente, ya que son principalmente las empresas modernas las que venden indistintamente al Mercado Común y a terceros países; con algunos titubeos y desfases por países, las empresas privadas se reconvierten y mejoran eficiencia y capacidad administrativa.

Hay también rezagos notorios. La fuerza de la cooperación regional sólo se ha utilizado de manera imperfecta para acelerar el proceso de ajuste productivo de las manufacturas; las vertebraciones interindustriales muestran pocos avances y varios retrocesos; la recuperación de los niveles de actividad todavía no basta para absorber nuevos contingentes de mano de obra al sector moderno de las economías; hay países donde los procesos de estabilización apenas comienzan a madurar y, por consiguiente, sus ingredientes recesivos siguen afectando negativamente a la recuperación de las manufacturas (Nicaragua).

c) *La infraestructura*

La crisis regional y los propios programas de ajuste macroeconómico han tenido como efecto secundario, pero ineludible, la reducción del gasto público en la conservación y mejora de los servicios básicos de infraestructura. Las redes de comunicaciones, carreteras y puertos no sólo acusan un severo deterioro, sino que tampoco se han ampliado o renovado tecnológicamente de acuerdo con las necesidades de modernización de la economía. Similar situación se observa en el sector energético, donde ya se registran limitaciones que permiten anticipar una crisis bastante próxima y generalizada.¹⁹ (Véase el cuadro 24.)

19/ Véase, CEPAL, *La crisis energética en América Central* (LC/MEX/R.346/Rev.1 (CCE/SC.5/GRIE/XVIII/4)), 29 de junio de 1992.

Cuadro 24

CENTROAMERICA: CAPACIDAD INSTALADA Y GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA

	1980	1985	1987	1988	1989	1990	1991
Megavatios (MW) a/							
Capacidad instalada	1,902	2,958	3,172	3,169	3,212	3,231	3,231
Hidroeléctrica	981	2,024	2,123	2,123	2,123	2,146	2,146
Geotérmica	95	130	130	130	165	165	165
Térmica convencional	826	804	919	916	924	920	920
Gigavatios/hora (GWh) b/							
Generación	6,722	8,250	9,722	9,824	10,727	13,256	12,379
Hidroeléctrica	4,698	6,162	7,954	8,241	9,345	11,608	9,343
Geotérmica	365	681	633	576	764	770	849
Térmica convencional	1,659	1,407	1,135	1,007	618	878	1,960
Racionamiento	-	-	-	-	-	-	227 c/
Tasas anuales de crecimiento							
Capacidad instalada		9.2					3.6
Hidroeléctrica		15.6	2.4	-	-	1.1	-
Geotérmica		6.5	-	-	26.9	-	-
Térmica convencional		-0.5	6.9	-0.3	0.9	-0.4	-
Generación		4.2	8.6	1.0	9.2	23.6	-6.6
Hidroeléctrica		5.6	13.6	3.6	13.4	24.2	-19.5
Geotérmica		13.3	-3.6	-9.0	32.6	0.8	10.2
Térmica convencional		-3.2	-10.2	-11.3	-38.6	42.0	123.3
Racionamiento		-	-	-	-	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Megavatios = 1,000 kilovatios.

b/ Gigavatios hora = 1,000,000 kilovatios/hora.

c/ Corresponden a la demanda no satisfecha por generación hidroeléctrica provocada por la sequía y por el inadecuado mantenimiento de las centrales térmicas, ya que éstas no pudieron producir la suficiente energía para evitar el racionamiento.

Junto al debilitamiento en la formación del capital físico de la región,²⁰ también decaen los recursos y se debilitan las instituciones dedicadas a la formación del capital humano. Los centros gubernamentales de educación, capacitación e investigación han dispuesto de recursos cada vez más restringidos. Se trata de un doble problema que limita directamente los niveles de productividad y crecimiento económicos así como la competitividad de las economías centroamericanas. En compensación, han surgido centros educativos

privados que, si bien satisfacen estándares elevados, no están organizados para llenar las necesidades de todos los grupos de la población.

Tómese el caso de la red vial centroamericana que une a las cinco capitales y a otros centros urbanos, así como a los principales centros de producción agrícola y a los puertos marítimos más importantes. En 1990, el 64% de esa red se encontraba en mal estado, el 32% en estado regular y apenas el 4% en

20/ Hay, sin embargo, esfuerzos positivos que debieran reconocerse. Por ejemplo, entre 1991 y 1992, el gobierno hondureño ha hecho un aporte notable en la regeneración del sistema vial de su país.

condiciones buenas.²¹ Recuérdese que el 95% del comercio intrarregional se moviliza por carretera y que 60% del comercio extrarregional utiliza este medio de transporte para dar salida a sus productos.

Como otro caso ilustrativo, considérese el estado de las telecomunicaciones.²² El número de líneas telefónicas instaladas muestra un rezago importante con respecto a los promedios mundiales. Aun Costa Rica está muy por debajo de los niveles alcanzados por países de industrialización reciente, como Corea. El atraso comparativo en materia de servicios básicos es una desventaja adicional de Centroamérica frente a otras regiones del mundo.

Queda un largo camino por recorrer, no sólo con la finalidad de subsanar rezagos acumulados, sino también con la de llenar exigencias impostergables asociadas orgánicamente con las nuevas estrategias de desarrollo. La diversificación de productos y mercados de exportación necesita vitalmente de servicios eficientes y baratos de comunicaciones, portuarios y de transportes. De la misma manera, alcanzar la excelencia productiva, base de la competitividad externa, requiere de mano de obra y técnicos adecuadamente entrenados, así como acceso a servicios tecnológicos o de investigación y desarrollo.

Hay, entonces, complejas redes de interacción entre los sectores productivos, los servicios básicos de infraestructura, y entre estos últimos. Tómense dos casos clave. Los servicios de energía eléctrica benefician apenas a algo menos del 50% de la población centroamericana. Ese hecho se

constituye en una barrera infranqueable para la utilización de los sistemas modernos de educación que están pivoteados en la transmisión de imágenes a distancia. De la misma manera, la capacidad de generación hidroeléctrica ha permanecido prácticamente estancada en los últimos siete años. En contraste, la demanda ha venido creciendo entre el 5% y el 6% anual. Ello ha obligado a apoyarse más en la generación térmica, que, además de ser más costosa, supone la importación creciente de petróleo, esto es, el uso de divisas escasas²³ (en el quinquenio 1992-1996, el consumo de crudo para la producción de electricidad se estima que habrá de duplicarse con creces).

Esos mismos factores financieros y reales han reducido el ritmo de expansión e incluso el volumen de los intercambios de las interconexiones regionales.²⁴ Precisamente, las inversiones en la conexión de las redes eléctricas han seguido una evolución pausada, a pesar de las economías sustanciales que se asocian a las mismas. Asimismo, con la reducción de los excedentes de energía hidroeléctrica --falta de nuevas inversiones y aumento de la demanda en los países con excedentes-- se vienen acrecentando los costos y reduciendo los flujos intrarregionales.

El bajo nivel de inversiones en la ampliación de la capacidad hidroeléctrica permite avizorar una mayor dependencia del petróleo importado. La capacidad de almacenamiento y de refinación existentes dan poco margen al uso económico de los mercados de los hidrocarburos. A manera de ejemplo, la proliferación de refinerías de tamaño no económico impone costos

21/ SIECA-PNUD, Programa de carreteras para la integración de Centroamérica, Primera etapa (Proyecto CAM-90-012), 5 de abril de 1991.

22/ Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), Reunión Sectorial de Telecomunicaciones de los Gobiernos de Centroamérica y Panamá con Cooperantes, Resumen Ejecutivo, Honduras, junio de 1991.

23/ El trabajar con márgenes inadecuados de reservas, así como restricciones presupuestarias, ha llevado a descuidar el mantenimiento de muchas plantas térmicas. Por esa razón, sólo resulta aprovechable el 60% de la capacidad instalada nominal.

24/ En la actualidad, la red de interconexiones no es completa. La llamada zona norte vincula a El Salvador y Guatemala, y la zona sur comprende a Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá. La línea El Salvador-Honduras, que unirá a ambas regiones, ha tropezado con varias dilaciones y estará lista a finales de 1995.

mayores que los del mercado mundial a las economías de la región.²⁵ Además, no se utilizan los mercados internacionales de futuros ni las opciones en cancelar oscilaciones de precios que crean inestabilidades macroeconómicas en Centroamérica.

3. Ajuste y equidad

Una de las expresiones más claras de la crisis política y económica de Centroamérica ha sido la de agravar las condiciones sociales y de vida del grueso de la población. La población en condiciones de pobreza

subió del 60% al 70% entre 1980 y 1990. La indigencia ya cubre al 48% de la población.²⁶ (Véase el cuadro 25.)

La pobreza sigue concentrándose mayoritariamente en las zonas rurales, pero comienza a manifestarse también como un creciente fenómeno urbano. De hecho, la población pobre se elevó a razón de casi 4% anual hasta afectar al 57% de los habitantes de los centros urbanos.

Cuadro 25

CENTROAMERICA: ESTIMACION DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA, 1980 Y 1990

	Total		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Millones de habitantes												
Población total	20.1	26.5	2.2	3.0	4.5	5.3	6.9	9.2	3.7	5.1	2.8	3.9
Urbana	8.4	12.4	1.0	1.6	1.9	2.4	2.7	3.9	1.3	2.2	1.5	2.3
Rural	11.7	14.1	1.2	1.4	2.6	2.9	4.2	5.3	2.4	2.9	1.3	1.6
Pobreza	12.2	18.1	0.5	0.6	3.1	3.9	4.3	6.9	2.5	3.9	1.7	2.7
Urbana	4.1	7.0	0.1	0.2	1.1	1.5	1.6	2.4	0.6	1.6	0.7	1.4
Rural	8.1	11.1	0.4	0.4	2.0	2.5	2.8	4.5	1.9	2.3	1.0	1.4
Pobreza extrema	7.8	12.7	0.3	0.3	2.3	3.0	2.1	4.8	2.1	3.2	1.0	1.5
Urbana	2.3	4.2	0.1	0.1	0.9	1.2	0.6	1.2	0.4	1.1	0.3	0.6
Rural	5.5	8.6	0.2	0.2	1.4	1.8	1.5	3.6	1.7	2.1	0.7	0.8
Porcentajes con respecto a la población total												
Pobreza	61	68	25	20	68	74	63	75	67	76	62	70
Urbana	48	57	14	11	58	61	58	62	44	73	46	60
Rural	69	78	34	31	76	85	66	85	80	79	80	85
Pobreza extrema	39	48	14	11	51	56	31	52	56	63	35	37
Urbana	27	34	7	6	45	48	23	31	31	50	22	27
Rural	47	61	19	17	55	62	36	68	70	72	50	52

Fuente: CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), noviembre de 1983, con la población actualizada según datos de CELADE. Para 1990 estimaciones de la CEPAL basadas en datos oficiales para Costa Rica y en los resultados de las encuestas de hogares de 1989 de Guatemala, Honduras y áreas urbanas de El Salvador, recopiladas por PREALC. Las estimaciones de pobreza extrema de El Salvador de 1990 se ajustaron a la definición de CEPAL (1983). Las estimaciones restantes se basaron en los datos de FLACSO, para 1985, proyectadas a 1990 con arreglo a la evolución del ingreso por habitante.

25/ Las refinерías instaladas en Centroamérica son antiguas y suelen presentar serias deficiencias de mantenimiento. Se trata de plantas de baja capacidad de conversión que difícilmente podrían competir sin subsidios o precios garantizados. Véase, OLADE/CEPAL, Opciones para el abastecimiento de hidrocarburos al Istmo Centroamericano (I-011-HC-DEPE/92), Quito, Ecuador, 1992.

26/ Véase, CEPAL, Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo Centroamericano (LC/MEX/G.3/Rev.2), 6 de enero de 1992.

La distribución del ingreso --acaso con la única excepción de Costa Rica-- siempre ha mostrado desigualdades ostensibles en la región. Esa situación ha empeorado con la crisis y los programas de estabilización y ajuste, que se asociaron a cambios sistémicos desfavorables a la equidad en el reparto de los beneficios y de las cargas de los acomodos estructurales y de corto plazo.

En materia de empleo, la caída general de los ritmos de inversión, y en particular de las tasas de expansión del sector exportador tradicional y del sector industrial, sobre todo el vinculado al Mercado Común, ha abatido significativamente el crecimiento de la ocupación en los sectores modernos de la economía. Del mismo modo, la apertura externa --con todos sus beneficios transformadores-- ha debilitado, en principio, los encadenamientos interindustriales, reduciendo los multiplicadores del empleo, de la inversión y la producción. También el cambio en los precios relativos, en favor de los llamados bienes comercializables, ha hundido los ingresos de los segmentos de productores que sirven al mercado regional o a los mercados internos, donde se agrupan el grueso de la pequeña y mediana empresa con alta densidad de mano de obra en sus operaciones. De la misma manera, los esfuerzos por avanzar en el proceso de reconversión industrial, siendo indispensables al propósito de ganar competitividad externa, han absorbido recursos de capital que, lejos de crear más plazas de trabajo, las disminuyen en aras de elevar la eficiencia productiva.

La crisis económica de los años ochenta y los conflictos bélicos también han tenido efectos distributivos negativos que refuerzan las repercusiones inmediatas y los costos de la transformación estructural. Así, los programas de estabilización han asumido modalidades predominantemente recesivas, pese a que el caso centroamericano se distingue --con respecto al resto de América Latina-- por haber sostenido positivo el flujo

del ahorro externo. Ello se demuestra fácilmente advirtiendo la caída en el coeficiente de importaciones de cada país y de la región, no obstante las políticas de apertura externa. Además, los acomodos fiscales llevaron a reducir el gasto público, incluidas las erogaciones destinadas a la formación de capital y los rubros de interés social (salud, educación, vivienda, seguridad social). Conforme a las cifras disponibles, hay marcadas reducciones en algunos países y, en general, retrocesos o poco avance a lo largo de la década de los ochenta.

El receso de la producción y el aumento más o menos extendido de los gastos de defensa acotaron o desplazaron a demandas tradicionales del gasto público.²⁷ Las tensiones bélicas y políticas repercutieron también en la estabilidad de los núcleos familiares. Se registraron migraciones masivas dentro y fuera de los países. En números gruesos, la emigración de centroamericanos en la década de los ochenta se estima en más de un millón de personas, y en El Salvador posiblemente un cuarto de la población ha salido de sus lugares de origen.

Un fenómeno todavía más acusado se observa en el comportamiento de los sueldos y salarios reales. Hasta donde lo permiten afirmar las cifras disponibles, en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, los salarios reales disminuyeron más de 80%, 64% y 21%, respectivamente, en el período 1980-1990; en Costa Rica se contrajeron 13%, mientras que en Honduras apenas se mantuvieron. (Véase el cuadro 26.)

Las migraciones han sido una válvula de escape a la falta de oportunidades de empleo (y a la violencia). En Guatemala se estima que el número de emigrantes a los Estados Unidos alcanzó una proporción mayor al 50% de la población que se incorporó al mercado de trabajo en el último quinquenio de los ochenta. Hay cifras incluso más dramáticas en otros países centroamericanos. La otra respuesta a la contracción

27/ En El Salvador las erogaciones militares suben del 8.8% a cerca de un cuarto de los presupuestos públicos; en Nicaragua llegan a representar más del 40% a fines del decenio, antes de revertirse esta tendencia, y en Guatemala algo menos del 14%.

Cuadro 26

CENTROAMERICA: INDICADORES DISTRIBUTIVOS

	1970	1975	1980	1985	1990
Índices de salarios promedios mínimos reales (1980 = 100.0)					
Costa Rica	...	73.3	100.0	92.4	86.7
El Salvador	147.4	110.0	100.0	50.5	35.4
Guatemala	...	116.5 a/	100.0	99.3	78.4
Honduras	...	89.2	100.0	102.4	99.9
Nicaragua	139.9 b/	136.5	100.0	45.9	12.4
Gasto social/PIB					
Costa Rica	...	...	16.3	13.2	...
El Salvador	...	...	6.2	4.3	3.3 c/
Guatemala	...	...	4.0	2.5	4.1 c/
Honduras	...	...	7.9	7.5	...
Nicaragua	...	...	4.0	11.0 d/	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Se refiere al año 1976.

b/ Se refiere al año 1972.

c/ Se refiere al año 1988.

d/ Se refiere al año 1982.

del sector moderno de las economías se encuentra en la expansión de la llamada economía informal, principalmente en los centros urbanos. Sin duda, este fenómeno representa una respuesta de los grupos desplazados o carentes de oportunidades en el mercado de trabajo. No obstante, también refleja una bajísima productividad y un proceso de distribución horizontal de la pobreza. En efecto, el sector de la economía subterránea, aparte de no pagar impuestos, tampoco observa las restricciones normales en cuanto a extensión de la jornada laboral ni al trabajo infantil, no provee acceso a la seguridad social ni a otros mecanismos de protección a los trabajadores.

De los párrafos anteriores se puede inferir que el grueso de los costos del ajuste y la transformación de las estructuras productivas viene recayendo sobre los

sectores débiles de la población. Hay una deuda social que, al acumularse, crea condiciones propicias al estallido de conflictos o al retroceso democrático, como lo prueba la experiencia regional y la más reciente de otros países latinoamericanos.

Asimismo, puede inferirse la inadecuación de los enfoques que separan las estrategias sobre el crecimiento de los referidos a metas de equidad. Sin la incorporación deliberada de políticas correctoras de los sesgos distributivos de las políticas económicas en vigor, difícilmente podrían aplicarse después medidas compensatorias viables y suficientes.

Examinado el mismo problema desde otra perspectiva, la experiencia de la posguerra indica que el mejoramiento de las condiciones sociales no se da secuencialmente como resultado de la difusión gradual de los efectos del crecimiento económico. En las tres primeras décadas de la posguerra han convivido el más intenso proceso de expansión productiva de la historia centroamericana con estructuras distributivas que marcan a la región --exceptuando a Costa Rica-- como una de las zonas de mayor desigualdad social en el mundo. En algunos países subsisten aún deficiencias de cohesión social, así como en la formación de las identidades nacionales, por la incorporación imperfecta de las comunidades indígenas o de la población marginada a la vida moderna de los países.

En conclusión, parece razonable enriquecer las medidas de acción social a fin no sólo de compensar *ex post*, sino de corregir *ex ante*, los efectos polarizadores, hoy singularmente notorios, de las políticas económicas. De ahí que la columna vertebral del planteamiento de la CEPAL se refiera a considerar como una unidad indisoluble los objetivos de crecimiento y los de equidad en el diseño e instrumentación de las estrategias gubernamentales.

III. TRANSFORMACION ECONOMICA E INTEGRACION REGIONAL

1. El punto de partida

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

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

Aun así, en el último quinquenio la región ha sabido impulsar un proceso incipiente de recuperación económica que se funda en dos premisas fundamentales: la pacificación política y el ensanchamiento integrador de la cooperación regional. La pacificación es a la vez que un

prerrequisito al progreso en la modernización democrática y en la formación de sistemas políticos plurales y participativos, una condición necesaria para concretar los objetivos de justicia distributiva. Por su parte, la cooperación regional constituye un ingrediente liberador de las desventajas de economías pequeñas para acceder al desarrollo sostenido.

Ganada en gran medida la batalla por la paz y desaparecidas las tensiones de la guerra fría, Centroamérica necesita abordar --como ha sido reconocido por sus presidentes-- el otro gran problema social: elevar las condiciones de vida y las oportunidades de ascenso a la existencia moderna de amplios estratos de la población. Lograrlo supone cumplir dos condiciones intermedias.

En primer término, finiquitar los procesos de ajuste y estabilización, esto es, afianzar las posibilidades de reanudar cuanto antes el proceso de desarrollo. En segundo lugar, luchar sistemáticamente para cancelar la polarización social extrema que forzó una década perdida en luchas políticas y acomodos económicos.

Lo anterior y la misma historia reciente de la región confirman la validez de las tesis de la CEPAL.²⁸ Crecimiento y ajuste no conducen necesariamente a satisfacer objetivos sociales importantísimos; en particular, no producen equilibrio automático de las cargas y beneficios asociados entre los diferentes estratos de la población. Sin justicia social, proliferan las fisuras sociopolíticas y los problemas de legitimidad de los gobiernos que acaban por erigir obstáculos

28/ Véase, CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, op. cit. y *Centroamérica: Notas para una estrategia de desarrollo en los años noventa* (LC/MEX/R.319 (SEM.47/3)), 4 de septiembre de 1991.

infranqueables al propio crecimiento económico; y sin desarrollo, poco se puede esperar en materia de equidad.

Esa, y no otra, es la experiencia resultante de los conflictos políticos de las últimas décadas en Centroamérica, que no sólo paraliza --complicando la crisis de los años ochenta-- el crecimiento de varios países, sino que también pone en jaque las estructuras de la integración regional y polariza a las sociedades en lo económico y lo político. En esos planteamientos y experiencias ha de encontrarse la validación de un enfoque integrado sobre equidad y desarrollo. La consecución de un objetivo depende de la consecución del otro, dentro de un sistema de articulaciones recíprocas. Por eso, el ataque a la pobreza en Centroamérica es un imperativo ineludible. No hacerlo equivale a asumir los riesgos de la ingobernabilidad, la descomposición de la sociedad civil y la reaparición de los conflictos que apenas se están dejando atrás.

También es importante corregir las disparidades distributivas desde otro ángulo. No podría lograrse ni desarrollo ni inserción sana en la economía internacional, sin elevar los estándares de vida, de educación, de salud, y sin multiplicar las oportunidades de movilidad social de la población centroamericana. Es condición necesaria aglutinar el talento de todos los grupos sociales en la tarea de la innovación creativa y de la eficiencia en que descansa el éxito del cambio y de la estrategia de apertura internacional.

El núcleo central del planteamiento se orientará, entonces, a emprender la transformación productiva por la senda de la incorporación sistemática del progreso técnico; en ello el papel de la integración regional sería decisivo, dado el tamaño reducido de las economías y la limitada disponibilidad de recursos privados y fiscales a escala de cada país.

Acrecentar la eficiencia tanto en la esfera productiva como en la asignación de los recursos, es un requisito *sine qua non* de la estrategia de crecimiento hacia afuera. Ganar la carrera de la competitividad y generar así una demanda dinámica de empleos supone la absorción fluida del conocimiento técnico y la formación de cuadros de trabajadores, técnicos y empresarios, entrenados en las estrategias modernas de organización de la producción; las nuevas pautas de integración social han de surgir desde la familia y modelarse de manera congruente en los sistemas educativos. Y también esa es posiblemente la única forma de hacer viable el aumento sostenido de las remuneraciones de la mano de obra, por estar sustentado en un acrecentamiento genuino de la productividad.

De aquí la importancia de atribuir una significación mayor y decisiva a los esfuerzos encaminados a salvar rezagos en materia de productividad, eliminar prácticas que entrañan dispendio o desperdicio, y sobre todo a reforzar al máximo las políticas de promoción tecnológica.

En el caso centroamericano, la estrategia tecnológica ha de revestir un carácter altamente selectivo. Así lo aconseja el rezago comparativo de la región y los apremios para renovar las bases productivas. Por consiguiente, más que emprender esfuerzos en la investigación básica --acaso con la única excepción de algunos productos de la agricultura tropical--, habría que centrar los programas en la incorporación adaptativa de tecnologías ya desarrolladas, así como usar más intensivamente las instituciones de tecnología o adiestramiento aplicados de la región.²⁹ Ello aportaría las ventajas del *new comer*, que al inaugurar plantas o actividades productivas aventaja a países de desarrollo más antiguo, cuyas instalaciones tienen

29/ Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), y otros centros.

tecnologías y productividades que corresponden a distintas épocas, con eficiencias medias inferiores --por necesidad-- a las más avanzadas.

Los párrafos anteriores ilustran el carácter sistémico y las imbricaciones de un enfoque que asocia orgánicamente los objetivos de la transformación productiva con los de carácter social y político referidos a la equidad distributiva, sustento indispensable de la democracia. Consideraciones semejantes pueden establecerse en cuanto a las vinculaciones entre crecimiento y ecología.

La política de desarrollo, desde su inserción en las acciones de gobierno y sociedad, tiene que afianzarse en criterios firmes de sustentación ambiental. De otra suerte, el crecimiento de hoy hace imposible la prosperidad del futuro, por más que las deseconomías externas involucradas no se expresen por lo pronto en costos de mercado.

Los planteamientos generales esbozados tendrán que adecuarse a las condiciones de partida, de donde surgen problemas, limitaciones y necesidades de acentuar o atenuar los distintos énfasis y prelación.

Como se dijo, un primer escollo nace del hecho de que los procesos de ajuste y estabilización, aún inconclusos, reconocen avances diferenciados importantes entre países, que restan homogeneidad a la región, retardan la adopción de políticas conjuntas o alargan el período de convergencia de las estrategias nacionales.³⁰ La inflación todavía es alta --muy por encima de los principales socios comerciales-- y difiere entre países; en dos casos, los déficit gubernamentales, pese a logros importantes, aún parecen insostenibles; el empeño por reducir la carga de la deuda externa tendrá que redoblar por lo menos en tres de las naciones centroamericanas; todos tendrán que acelerar los esfuerzos de cambio estructural en el campo de las

exportaciones, ante el deterioro bastante generalizado en las balanzas de pagos; y a todos conviene revertir el proceso de debilitamiento del ahorro nacional (véase de nuevo el cuadro 19).

Tiene que admitirse, en consecuencia, que el ritmo de la transformación estructural tendrá que modularse en función de exigencias no resueltas en el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos. Un control fiscal estricto parece indispensable del lado del gasto, tanto como la modernización de los sistemas de tributación. En dos países, la carga fiscal no alcanza el 10% y, con excepción del caso especial de Nicaragua, ninguno excede del 15%. Asimismo, es aconsejable adoptar una política monetaria prudente que contribuya a asegurar el retorno a la tradicional estabilidad centroamericana de precios. En cualquier caso, la inflación alta resulta incompatible con el tamaño y el grado de apertura de las economías centroamericanas, y sobre todo con la estrategia de crecimiento hacia afuera y la posibilidad de concretar acuerdos de libre comercio con terceros países.

Otra dificultad importante se asocia a los distintos períodos de maduración de las políticas y al riesgo de que al resultar diferentes se conviertan en fuente de desestabilización. Sin duda, el acrecentamiento de la productividad de la mano de obra es una meta que no se presta a dar saltos importantes en el corto plazo; su generalización sostenida constituye el fruto persistente de esfuerzos muy prolongados. En consecuencia, la transformación productiva puede tener efectos limitados a sólo ciertos segmentos de la economía y la sociedad, requiriendo por tanto de acciones complementarias que suavicen el inevitable período de transición. De la misma manera, como se observa fehacientemente en Centroamérica, la liberalización del comercio internacional tiene el efecto inmediato de acrecentar las importaciones, antes de convertirse en

30/ Más aún, algunos países apenas están en proceso de reconvertir economías y administraciones públicas a una situación de paz, sin que se hayan absorbido por entero los *shocks* del cambio en el gasto, ni la secuela de efectos derivados de los complejos acuerdos de pacificación.

el medio de favorecer las ventas foráneas.³¹ En el interin, sin embargo, suele acentuarse el estrangulamiento externo y crearse trabas a la solución del problema de la deuda internacional.

La experiencia de una década de acomodados y reajustes económicos, frente a una economía internacional inmersa en un frenético proceso de cambio, arroja lecciones nítidas. Acaso una de las más importantes consista en implantar una combinación balanceada de políticas de estabilización, ajuste, reforma estructural y cambio institucional, que evite los inconvenientes de insistir en metas de corto plazo o en objetivos de transformación en profundidad, sin tomar en cuenta las imbricaciones de los **trade offs** y los desfases temporales entre unas y otras, o la mezcla apropiada de los instrumentos de acción disponibles.

El manejo macroeconómico ha de alcanzar la congruencia entre las políticas fiscales, monetarias y de ingresos, a fin de cancelar **ex ante** conflictos entre objetivos o sobrecargar el uso de algunos de los instrumentos de acción. Tampoco resulta válido descuidar el control de la macroeconomía, apoyándose en la confianza de que la acción de los mercados resolverá todos los problemas de la producción real. El atraso comparativo en la diversificación de las bases productivas, los rezagos en infraestructura, la debilidad de los cuadros empresariales, o la inexistencia de determinados mercados, torna insoslayable el diseño de políticas industriales de carácter promocional. La liberación externa y la reforma del Estado son condiciones indispensables en el proceso de reforma estructural; pero hay que conducirlas con ritmos que reduzcan a un mínimo los costos y efectos adversos --como el deterioro de las cuentas externas o el cierre masivo de plantas--; y también sin planteamientos extremos que lleven a considerar benéficas todas las funciones que

desempeña el mercado y criticable cualquier tarea económica que emprenda el Estado. Hay que profundizar el deslinde entre dichas instituciones, pero sin excluir una a costa de la otra, porque ambas desempeñan papeles insustituibles y complementarios en la vida económica, por más que existan superposiciones, susceptibles de optimizarse. En ese sentido, la cooperación regional puede facilitar la conducción económica, morigerando los costos de la intervención de los estados nacionales.

La modernización macroeconómica y microeconómica requiere de armonización equilibrada entre sí y con respecto a la reconstrucción institucional que supone la implantación de un nuevo patrón de desarrollo y de integración a escala regional e internacional. En particular, las fricciones bélicas, apenas superadas, exigen otro equilibrio: el del reparto equitativo de las cargas y beneficios de las transformaciones que se instrumentan.

La acumulación de exigencias de cambio, acomodo y transformación que experimenta Centroamérica, sin duda complica enormemente la tarea de los gobiernos. Y, sin embargo, habrá que encararlos con premura, so pena de quedar marginados en la nueva configuración de la división internacional del trabajo y de las oportunidades de desarrollo. Por eso, la región está obligada a echar mano de todos los instrumentos de acción asequibles y de los recursos que se construyeron o ganaron con anterioridad. Uno de ellos, de primerísima importancia, es el complejo institucional creado en torno al Mercado Común. De aquí que en las siguientes páginas se explore la naturaleza de las contribuciones que un programa rediseñado de cooperación regional podría realizar en la tarea de reconstruir y transformar a las economías centroamericanas.

31/ Lo anterior no invalida que cambios de significación en la estructura de las exportaciones --productos nuevos, maquilas, remesas de nacionales, turismo-- comiencen a modificar el funcionamiento del sector externo e incluso a crear barreras amortiguadoras --por diversificación-- de las fluctuaciones de los precios de los principales productos tradicionales de venta foránea.

2. Planteamiento del problema en términos de acción regional

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

La integración centroamericana fue concebida como el medio de ensanchar mercados de tamaño reducido, hacer factible la industrialización, mejorar las capacidades negociadoras frente al exterior y permitir la construcción de una infraestructura comunitaria que escapaba a las posibilidades individuales de los países. En términos funcionales, se buscaba crear polos nuevos de desarrollo que viniesen a reducir la dependencia extrema de unos pocos productos primarios de exportación, asegurasen el crecimiento sostenido y el mejoramiento sistemático de las condiciones de vida de la población.

La puesta en práctica de esas concepciones fue incuestionablemente exitosa en su tiempo. El enriquecimiento del capital social básico de la región en obras físicas y centros educativos, la inversión en numerosas instalaciones manufactureras y la diversificación exportadora, explican el intenso proceso de modernización, crecimiento, urbanización y formación de clases medias que tiene lugar entre 1960 y 1980.

Sin embargo, como se indicó, Centroamérica no dispuso de tiempo suficiente para consolidar los núcleos modernizadores de su desarrollo y alcanzar la madurez comunitaria que conduce gradualmente de la integración económica a la integración de los sistemas sociales y políticos. Antes de completar el ciclo liberador de la diversificación exportadora y el

aprendizaje de la producción manufacturera, irrumpieron alteraciones profundas en el entorno político regional, en los mercados externos y en la división internacional del trabajo. Además, los compromisos integradores, al ser funcionales a la industrialización sustitutiva, sin proponérselo contribuyeron, aunque fuese transitoriamente, a imprimir un sesgo antiexportador a la política económica de los países centroamericanos.

La crisis de la integración --singularmente intensa en la primera mitad de la década anterior-- aflora como resultado tanto del cambio de circunstancias y paradigmas económicos, como de las fisuras políticas que entorpecen el proceso dinámico de afianzamiento de los objetivos, lazos y prácticas comunitarias.

Aun cuando el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras no tuvo orígenes económicos, junto con las dilaciones en resolver el problema del reparto de los beneficios del programa de integración, constituye el primer llamado de atención sobre la fragilidad de los cimientos imperfectamente fraguados de la comunidad centroamericana.

En la década de los ochenta, los fenómenos de la polarización política interna, la multiplicación de las tensiones de la guerra fría en la región, el problema de la deuda latinoamericana, y el empobrecimiento del comercio internacional de materias primas, causaron estragos enormes al proceso regional de cooperación económica. La crisis de inserción externa, que deprimió al comercio de exportación y afectó a las corrientes del ahorro foráneo, arrastró consigo al intercambio regional y, por su profundidad, redujo sustantivamente la autonomía de los gobiernos para impulsar políticas compensatorias de orden nacional y, menos aún, regional.³²

32/ No se trata de un proceso privativo de Centroamérica, sino de un fenómeno bastante común en casi todos los esquemas de integración del Tercer Mundo. Véanse, FMI, "Regional Trade Arrangements", *Occasional Paper*, Nº 93, Washington, 1992, y CEPAL, "La crisis en Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias", *Revista de la integración y el desarrollo de Centroamérica*, Nº 31, Tegucigalpa, Honduras, marzo de 1986.

3. Crisis e integración

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

Los escollos al comercio regional en la década de los ochenta resultan artificiales, ya que no obedecieron a desventajas reales ni a una auténtica racionalidad económica; pese al retroceso de la integración, la demanda regional se mantuvo como el tercer mercado más importante de las exportaciones centroamericanas; su participación nunca descendió del 10% de las exportaciones globales. Con esto se confirma que las dificultades impuestas al comercio intrarregional sólo condujeron, como se dijo, a mantener ociosos hombres e instalaciones y acrecentar, en época de escasez, la demanda de las divisas necesarias para mantener los valores agregados. En relación con esto último, obsérvese que en el período 1980-1986 las compras de origen regional redujeron 49% su ponderación en las compras externas totales de Centroamérica.³³

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

El valor del comercio intrarregional pasa de 418 a 766 millones de dólares entre 1986 y 1991, esto es, crece a una tasa media anual del 13%. La participación de las exportaciones intrarregionales recupera terreno al pasar de 10% del total en 1986 a 16% en 1990. Más importante aún, El Salvador y Nicaragua (dos economías afectadas por los conflictos bélicos de la década de los ochenta), cuyas posibilidades de recuperación económica dependen crucialmente de la evolución favorable del comercio exterior, en el período 1987-1990 aumentaron sus exportaciones a Centroamérica a tasas de 18% y 36%, respectivamente, justo cuando sus ventas a otros mercados se estancaban o decrecían.

Así, comienza a utilizarse más plenamente o a regenerarse el capital invertido en actividades que sirven al mercado conjunto y a afianzarse importantísimas fuentes de empleo en el sector moderno de las economías de Centroamérica. El proceso de liberalización de las importaciones que tiene lugar en todos los países contribuye a la reafirmación de las ventajas comparativas intrarregionales, y conduce gradualmente a eliminar trabas artificiales. Así, se volvió innecesario el uso obligado de la Cámara Centroamericana de Compensación de Pagos, donde la acumulación de deudas insolutas dificultaba la liquidación de las transacciones corrientes.³⁴ Además, ese mismo

33/ En ese período, las compras totales de mercancías del exterior bajan en términos absolutos 29%, las de productos intermedios 27% y las de bienes de consumo 39%.

34/ Mientras que en 1980 casi el 100% del intercambio se liquidó a través de la Cámara de Compensación, en 1990 por esa vía se cursaron menos del 1% de las transacciones.

hecho canceló una parte de los efectos depresivos de la separación de Honduras de la zona de integración, como lo demuestra la sustancial recuperación de sus importaciones del resto del Mercado Común en el período 1986-1991 (7% de crecimiento por año).

4. Mirando hacia adelante

En consecuencia, con la decisión señalada de convenir un arancel externo común, ya está al alcance de los países la reconstitución de la zona de libre comercio.³⁵ Así se podrían combinar las ventajas de la integración con las de la apertura a las corrientes del comercio internacional, sobre todo si la protección se fija --como se quiere-- a niveles históricamente bajos y descendentes. Además, podrían obtenerse ventajas negociadoras en un mundo que marcha a pasos acelerados hacia la formación de grandes bloques económicos.

En más de un sentido, la desgravación intrarregional serviría de preparación a liberalizaciones más profundas, susceptibles de implantarse al perfeccionarse los acuerdos de libre comercio con México y los de orden continental que supone la Iniciativa de las Américas.

Frente a la enorme aceleración de los cambios en la economía mundial, Centroamérica se encuentra en desventaja. La apertura inmediata del intercambio con México o con los Estados Unidos sorprendería sin la preparación debida a numerosos sectores y productores centroamericanos. Elevar la productividad, asimilar las mejores tecnologías, crear la infraestructura humana y física, son tareas insoslayables que tardan algún tiempo en madurar; entre tanto, la oferta externa ya disponible puede desplazar en el corto plazo a las empresas de la región. Por eso, y frente a los desequilibrios no resueltos de pagos, es conveniente ganar tiempo mediante

negociaciones conjuntas en las que se obtenga reconocimiento a la condición de zona de menor desarrollo relativo que requiere, consecuentemente, de un trato asimétrico durante un período transitorio.

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

La futura política comercial centroamericana ya está perfectamente concebida en sus líneas vertebrales por decisión propia y por reconocimiento de las realidades internacionales. Los progresos en materia de apertura externa y privatización atestiguan el compromiso de modernización compartido por todos los gobiernos. Sin embargo, la necesidad de aligerar los sacrificios sociales y políticos de la transformación estructural aconsejan avanzar con gradualidad pragmática, así como añadir ingredientes insoslayables de equidad a las políticas gubernamentales. Más aún, los costos asociados a la estabilización y a los cambios estructurales pendientes todavía seguirán pagándose por una población que emerge exhausta de una década de crisis económicas y políticas.

35/ En julio de 1991 se suscribió un convenio multilateral de libre comercio entre Honduras y los gobiernos del resto de los países centroamericanos como primer paso a la plena reincorporación de aquel país al proceso de integración. Y en mayo de 1992, los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras firmaron el compromiso de negociar un tratado de libre comercio.

La integración ha tenido y puede desempeñar funciones en extremo valiosas en la creación del futuro de Centroamérica. Sin embargo, es preciso transformar metas, prácticas e instituciones en consonancia con los propósitos de las nuevas estrategias de los gobiernos. Ya no se trata de alentar simplemente un proteccionismo de alcance regional, sino de fortalecer una inserción distinta, más prometedora y dinámica en los mercados internacionales; tampoco ha de intentarse asignar el papel protagónico anterior a los estados nacionales en el desarrollo económico, sino hacer del mercado el instrumento decantador de la asignación de los recursos y de identificación de las ventajas productivas y comerciales. Tras el auge generalizado a escala mundial de las tres primeras décadas de la posguerra, los países enfrentan ahora el reto de completar un ajuste estructural no finiquitado, y en muchos casos el de emprender la tarea de reconstrucción después de un período prolongado de conflictos bélicos. Análogamente, la cooperación regional, en vez de complicar o entorpecer las políticas de estabilización y ajuste, habrá de contribuir a facilitarlas y resolverlas con mayor eficiencia y menores tiempos o sacrificios.

El programa de cooperación regional tendrá que pasar a través del filtro de la crítica, preservar funciones que son todavía importantes, asumir otras nuevas y descartar o pasar a segundo plano algunas que han perdido funcionalidad respecto de los nuevos paradigmas económicos y propósitos de los gobiernos. En el primer sentido, habría que continuar insistiendo en acciones que pueden emprenderse mejor a escala regional, por más que se admitan cambios importantes

en los papeles de los distintos actores o agentes del cambio. Centroamérica requería, y hoy demanda con urgencia, inversiones sustantivas para ampliar y mejorar su infraestructura básica. Antes, dichas necesidades se satisfacían mediante intervenciones estatales directas; ahora se intenta abordar las mismas demandas con una combinación más flexible de esfuerzos estatales y privados, lo que requerirá sustituir en algunos casos el control estatal directo por esquemas regulatorios que normen el comportamiento de los agentes privados, especialmente cuando se trata de servicios públicos o de monopolios naturales. En el segundo sentido, sería obligado incorporar en la agenda regional de trabajo programas de corte no tradicional, pero que son funcionalmente necesarios en el apoyo de las estrategias económicas de los países. En esta categoría se incluirían claramente las acciones de fomento de exportaciones a terceros países o la instrumentación de políticas tecnológicas modernas.

Muchas de las nuevas dimensiones de los enfoques de la integración ya han sido abordadas en los distintos foros e instancias regionales. Haría falta, sin embargo, emprender un trabajo sistemático de depuración de prioridades --y también de calendarios de ejecución-- en el doble sentido de abandonar acciones que se han tornado obsoletas y de ordenar jerárquicamente las numerosísimas iniciativas y proyectos que han venido suscribiéndose.³⁶ Sin duda, ello es constatación de la voluntad de visualizar el desarrollo centroamericano como una empresa común, y también de la prisa por suplir rezagos acumulados en una década de inestabilidad política y retracción económica. Pero eso mismo obliga a proceder con el mayor orden posible,

36/ Desde la institucionalización de las reuniones presidenciales (1986), se han emitido numerosas declaraciones en las que se reitera la voluntad política de los gobiernos en cuanto a revitalizar y reestructurar el proceso de integración. En la Declaración de Esquipulas se decide revisar y actualizar el proceso de integración y avanzar hacia la constitución del parlamento centroamericano. En la de Montelimar se reiteran los principios y decisiones que se complementan con la suscripción de los convenios centroamericanos para la protección del medio ambiente y la erradicación del tráfico de drogas, así como con la ejecución del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC) de las Naciones Unidas. En la reunión de Antigua (1990) se retoman las mismas preocupaciones y se decide avanzar hacia la formación de una Comunidad Económica del Istmo Centroamericano. Al mismo tiempo se elabora el Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA) en el que se seleccionan y abordan más de 10 temas prioritarios de la cooperación regional. En la Declaración de Puntarenas se asumen acuerdos encaminados a avanzar en la reconstrucción de la zona de libre comercio, a iniciar programas de reconversión industrial, a elaborar una política regional de ciencia y tecnología, a armonizar las políticas agropecuarias y a realizar gestiones para aliviar el problema de la deuda externa.

tomando en cuenta las capacidades reales de diseño, instrumentación y asimilación de cambios de las instituciones regionales y nacionales.

En ese orden de ideas, en las páginas que siguen se intenta subrayar algunos de los temas y proyectos que parecería indispensable comenzar a abordar de inmediato o mantener dentro de la agenda de acción de los gobiernos. Se trata de un intento ilustrativo de aproximación que podría servir de punto de partida a trabajos más detallados de gobiernos y autoridades regionales.

a) *La reconstrucción del Mercado Común Centroamericano*

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

producción agrícola como en actividades manufactureras propiamente dichas.³⁷ En contraste, habría que diseñar deliberadamente un régimen de ayudas recíprocas de carácter asimétrico que tienda a compensar a los países con problemas especiales o con una capacidad menor de aprovechar las ventajas de la integración.³⁸

En principio, no se protegerían actividades intrínsecamente incapaces de competir, se abrirían posibilidades a industrias que requieren del mercado ampliado o que podrían sujetarse fructíferamente a procesos de reconversión y modernización tecnológicas. Además, la revitalización industrial de la región serviría a los propósitos de multiplicar los polos de impulso al crecimiento --hasta ahora dominados por la exportación de productos primarios--, y secuencialmente a los de difusión de la tecnología moderna y del fortalecimiento de un proceso sano de apertura externa. Al respecto, se supone como premisa de partida un tipo de crecimiento favorable a las mejoras de productividad y a la absorción de conocimientos técnicos, que después sirven de apoyo al ciclo siguiente de expansión productiva.³⁹ En contraste, es casi imposible elevar la eficiencia o la capacidad competitiva en condiciones de desempleo

37/ El restablecimiento del libre comercio regional y su ampliación a nuevos productos y mercados acentuaría los efectos desarrollistas de la integración, ya sea aprovechando economías de escala, ahorrando divisas o promoviendo inversiones, sobre todo de origen externo. Véanse, W. Cline, "Benefits and Costs of Economic Integration in Central America", en W. Cline y E. Delgado, compiladores, Economic Integration in Central America, The Brookings Institution, Washington, 1978 y W. Cline, "El papel de la integración económica en el desarrollo centroamericano", Revista de integración y desarrollo de Centroamérica, N° 39, Tegucigalpa, Honduras, septiembre de 1989, págs. 75-94.

38/ La Comunidad Económica Europea ha creado varios fondos con la finalidad de atacar problemas estructurales que afectan a grupos sociales, regiones o sectores de menor desarrollo relativo. En 1990, el Fondo Social, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Garantía y Orientación Agrícola contaron con 11.5 miles de ECUS. Los recursos de los fondos se han venido acrecentando sustancialmente y aumentarán alrededor del 50% entre 1990 y 1993, para enfrentar con mayor flexibilidad los crecientes compromisos de la integración europea. Alrededor de la mitad de los desembolsos se encaminará a promover el desarrollo y facilitar el proceso de ajuste en las zonas más rezagadas, por considerarse que subsanar las diferencias regionales requiere de intervenciones comunitarias y estatales directas. Véanse, European Community (EC), Fourteenth Annual Report on the European Regional Development Fund, Bruselas, Bélgica, 1990; y "One Market, One Money: An Evolution of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union", European Economy, N° 44, octubre de 1990, págs. 3-347.

39/ El carácter endógeno del proceso de mejoramiento de la productividad-competitividad ha sido subrayado por diversos autores. Véanse, a título ilustrativo, P. Romer, "Increasing Returns and Long Run Growth", Journal of Political Economy, octubre de 1986; H. Chenery y D. Keesing, "The Changing Composition of Developing Country Exports", en S. Grossman y E. Lundberg, compiladores, The World Economic Order, Macmillan, Londres, 1981; R. Lucas, "The Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, julio de 1988, y CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, op. cit.

de factores y de inversiones bajas, o mediante especialización industrial exclusiva en productos primarios.

ii) Las negociaciones comerciales. Por otra parte, conviene lograr la mayor concentración posible del talento y de la capacidad técnica regional en las negociaciones sobre el proceso externo de liberalización, especialmente las que se relacionan con los Estados Unidos y México. La negociación bilateral puede debilitar la posición centroamericana, por cuanto multiplicaría diferencias en tratamiento, que luego causarían problemas a la necesaria uniformidad de regímenes comerciales dentro del Mercado Común Centroamericano.⁴⁰ Las ventajas de organizar negociaciones conjuntas o de crear mecanismos rigurosos de coordinación, compensan con creces los ingentes esfuerzos de armonizar los intereses y los calendarios regionales. Aun si ello no fuese políticamente factible, habría que desarrollar un intenso trabajo de intercambio regional de información y de formación de posiciones negociadoras conjuntas, con una activísima participación de las instituciones de

la integración, y simultáneamente avanzar en uniformar o armonizar los tratamientos pactados bilateralmente.

En cualquier caso, reconstruir la zona de integración, negociar tratados de libre comercio con México, extender la incorporación de todos los países centroamericanos al GATT, utilizar más a fondo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, incorporarse a la propuesta del Gobierno de los Estados Unidos para formar una zona continental de libre comercio y proseguir los contactos o negociaciones con la Comunidad Económica Europea, el Grupo de los 3 y Venezuela, plantean una agenda intensísima de trabajo, que sería indispensable articular y simplificar al máximo.

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

Recuadro 7

LA NEGOCIACION DE TARIFAS NAVIERAS EN LAS EXPORTACIONES DE MELON: UN CASO EXITOSO DE COORDINACION PRIVADA

En 1989, los productores de melón de Centroamérica enfrentaron aumentos significativos de las tarifas navieras. La situación generada llevó al extremo de provocar el cierre de actividades en El Salvador.

Las líneas navieras que sirven a Centroamérica están agrupadas en una asociación llamada United States Central American Lines Association (US CALA) y fijan de común acuerdo las tarifas a cobrar en la región.

La Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) convocó a una reunión de

productores y exportadores de melón con el fin de llegar a un acuerdo consensual.

La posición regional conjunta permitió negociar con las navieras la formación de un foro para discutir las repercusiones de los costos del transporte marítimo en las actividades exportadoras del melón.

El resultado fue que la US CALA suspendiera la aplicación de los aumentos tarifarios. Esto significó un ahorro aproximado de 13 millones de dólares en beneficio de los productores de melón.

40/ Piénsese, a título ilustrativo, en las consecuencias de acuerdos distintos de desgravación de importaciones con terceros países entre los miembros de una misma zona de libre comercio; también, en convenir reglas de origen o mecanismos diferentes de solución de conflictos, o bien, establecer excepciones permanentes o transitorias a la libertad de intercambio que no sean semejantes en todos los casos.

básicos. Más de 10 años de inversiones bajas y de trastornos bélicos han deteriorado el capital social de la región, que ahora plantea nuevas necesidades relacionadas funcionalmente con la estrategia exportadora (tecnología, información de mercados, telecomunicaciones).⁴¹

Precisamente, la modernización de Centroamérica demanda, con carácter imperativo, la renovación del capital social básico. Las necesidades son las mismas, aunque cambie el papel de los agentes y actores económicos. Algunas actividades podrán privatizarse y así aligerar con ventaja las cargas financieras y administrativas de los gobiernos, sin que ello resuelva por entero los rezagos y carencias básicas. En

cualquier caso, se requerirá revitalizar las corrientes de recursos que los países canalizan a estos propósitos e impulsar al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para que asuma un papel protagónico en la materia. Por eso, parece imprescindible reforzar las capacidades de preparación, evaluación y ejecución de proyectos, debilitadas en una década de baja actividad. Más aún, con objeto de aprovechar las economías de escala y complementariedad, conviene emprender proyectos de nivel regional, así como utilizar las capacidades conjuntas de financiamiento adicional de las instituciones de la integración, tanto como la asociación con empresarios privados, nacionales y extranjeros. En el sentido anotado, habría que poner

Recuadro 8

LA COOPERACION CENTROAMERICANA EN INFRAESTRUCTURA: EL CASO DE COMTELCA

La empresa Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA) fue formada en 1966 con el fin de coordinar las acciones de las empresas telefónicas nacionales en campos como tarifas, negociación con los carriers de servicios de telefonía, integración de los circuitos, diseño de las rutas de microondas, interconexiones, selección de equipo y normas, y capacitación.

En el caso de las tarifas internacionales, COMTELCA realiza los estudios técnicos y elabora recomendaciones a todas las empresas telefónicas centroamericanas, y también establece bandas dentro de las cuales fluctúan los precios de cada empresa.

COMTELCA prepara recomendaciones para negociar en bloque las tarifas con los carriers. Un notable éxito en este sentido ha sido la eliminación de recargos adicionales en el acceso a determinados puntos de los Estados Unidos.

La empresa diseña y ejecuta también programas de integración de los servicios regionales, ya sea para instalar circuitos de salida a países fuera de Centroamérica o para diseñar rutas conjuntas de microondas.

La integración de las comunicaciones también contempla la interconexión telefónica con el fin de asegurar que cada país pueda salir al exterior haciendo uso de los circuitos del Mercado Común. Eso mismo ha facilitado la ampliación y

renovación del equipo telefónico de El Salvador, que exigió el cierre temporal de las operaciones de la empresa nacional. Siempre dentro del plan de integración, COMTELCA define las normas técnicas, con el fin de asegurar la compatibilidad de los equipos de telefonía y abatir los costos de inversión.

También COMTELCA ha fundado el Instituto Centroamericano de Capacitación en Telecomunicaciones (INCATEL), en el cual se entrena a los técnicos de nivel medio en el manejo de plantas externas, centrales telefónicas y trasmisiones. Además, pronto se utilizará a esta institución para entrenamiento de alto nivel a cuadros gerenciales y directivos de las empresas centroamericanas.

COMTELCA negocia las ampliaciones de las redes telefónicas nacionales con el fin de asegurar mejores condiciones de precio y servicio, comparadas con las que cada país por separado puede acceder actualmente.

Una razón clave del éxito de COMTELCA fue que el Banco Centroamericano prestó apoyos financieros no reembolsables para que las empresas telefónicas nacionales identificaran campos comunes de interés y el potencial de la coordinación y planificación conjuntas.

Actualmente, las empresas telefónicas nacionales cubren con fondos propios la totalidad del presupuesto de funcionamiento de COMTELCA.

41/ El mandato central ya está contenido en el apartado II del PAECA, que plantea impulsar un programa de infraestructura e integración comercial. Faltaría desglosar el programa en proyectos y calendarios concretos de ejecución y financiamiento.

al día los acuerdos mancomunados⁴² que dieron lugar a la red centroamericana de telecomunicaciones, a la red regional de carreteras, a los sistemas de interconexión eléctrica, a los acuerdos sobre transporte carretero, marítimo y aéreo; y celebrar otros relacionados, por ejemplo, con la comercialización conjunta de productos de exportación o el desarrollo de políticas de fomento al mejoramiento tecnológico de las actividades productivas centroamericanas.

Tómese a título ilustrativo, de nuevo, el caso de la energía. Durante 1991, tuvieron que implantarse racionamientos de electricidad en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Si bien la causa inmediata fue una sequía, ello subraya la estrechez de los márgenes de maniobra y anticipa una crisis de grandes dimensiones, consecuencia del reducido impulso a proyectos de ampliación en la década de los ochenta, de la obsolescencia y deficiencias de mantenimiento en las refinerías y plantas térmicas, tanto como de la ausencia de políticas activas de conservación o ahorro de combustibles y electricidad. Como ya se indicó, las proyecciones del próximo quinquenio prevén la aparición de faltantes de energía eléctrica por lo menos en tres países, y situaciones riesgosas de abasto en el resto.

Además, también se anticipa una expansión considerable en el consumo de hidrocarburos para la generación eléctrica, lo cual acrecentará la vulnerabilidad de pagos de la región y elevará los costos del abasto de la energía en la producción. En esta

materia, las mejores soluciones se asocian a programas de proyección regional. Construir proyectos térmicos de dimensión nacional resulta antieconómico por los altos costos unitarios de generación de energía; por otra parte, la compra individual de pequeños volúmenes de hidrocarburos anula la posibilidad de influir en los contratos de adquisición. Se justifica, entonces, que los proyectos del futuro tengan alcances multinacionales. Aprovechar las economías de la interconexión de sistemas, emprender obras hidráulicas mayores, construir una refinería moderna y obtener recursos financieros de largo plazo en el exterior, constituyen acciones que difícilmente podrían estar al alcance o justificarse a escala nacional.⁴³ Incluso si los gobiernos decidieran privatizar algunos de esos servicios, la negociación de un régimen multinacional permitiría obtener ingresos superiores por la venta de las empresas y, luego, asegurar niveles superiores de calidad.

iv) La agricultura. Como ha sido reconocido por los gobiernos, la agricultura⁴⁴ se presta al desarrollo de importantes acciones de cooperación regional.⁴⁵ Sin embargo, los rasgos peculiares de esa actividad en Centroamérica no aconsejan poner el acento en el desarrollo de una cierta división del trabajo entre los países centroamericanos, sino más bien apuntalar las actividades rurales mediante la creación o fortalecimiento conjuntos de una gran diversidad de servicios en los que subsisten notorias

42/ Quizás ese reforzamiento tenga que revestir modalidades distintas a las de la promoción, en el pasado, de los estados centroamericanos. En ese evento, habría que buscar --cuando sea el caso-- esquemas de privatización comprometidos a la realización de inversiones modernizadoras de tecnologías y servicios, en cuyo fomento y desarrollo las instituciones regionales podrían desempeñar un papel promotor protagónico, como se indica más adelante.

43/ Véanse, CEPAL, Nota de la Secretaría de la Decimoséptima Reunión del Grupo Regional de Interconexión Eléctrica (Tegucigalpa, Honduras, 19 y 20 de febrero de 1992) (LC/MEX/L.181 (CCE/SC.5/GRIE/XVII/2)), 14 de febrero de 1992; Algunos aspectos relevantes del sector energético de América Central (LC/MEX/R.333), 27 de noviembre de 1991, y Estadísticas del abastecimiento de hidrocarburos en América Central (Datos actualizados a 1991) (LC/MEX/R.344), 31 de marzo de 1992.

44/ En fecha reciente esos pronunciamientos se incorporaron a la Declaración de Antigua (1990) y en las resoluciones de la Décima Reunión Cumbre de los Presidentes (1991).

45/ Véase, CEPAL, Notas sobre la coordinación de las políticas del sector agropecuario de los países centroamericanos (LC/MEX/L.136), 27 de agosto de 1990.

debilidades, apoyando programas semejantes impulsados por los países, así como perfeccionando la coordinación de las políticas nacionales.

Un primer conjunto de medidas correlacionado con el restablecimiento de la zona de libre comercio consistiría en suprimir los obstáculos arancelarios y no arancelarios al intercambio regional de productos agropecuarios, armonizar las políticas de precios, así como los tratamientos a la importación o a las donaciones de productos básicos. El otorgamiento de alguna protección a los productores de granos básicos está sustentado en argumentos económicos (defender a los campesinos de la competencia subsidiada de otros países), pero también debiera apoyarse en consideraciones distributivas. En efecto, ahí se concentra el grueso de los agricultores de subsistencia, que constituyen altos porcentajes de la fuerza de trabajo y de los estratos menos favorecidos de la población. De otra suerte, como lo demuestra la experiencia reciente, se tendería a favorecer a los grupos urbanos *versus* los rurales, y a la intermediación comercial *versus* los productores. En consecuencia, al menos parcialmente parece aconsejable apoyar la participación de los productores en la organización y fortalecimiento de los sistemas de mercado, aprovechando el proceso de privatización de silos, bodegas y otras instalaciones.

Un segundo paquete, ya mencionado, se relaciona con el impulso de las actividades complementarias de los esfuerzos exportadores (comercialización, tecnología, investigación de mercados, transporte, empaque, financiamiento, fuerza de negociación), renglón en el que existen economías y eficiencias de escala importantísimas. Análogos servicios (almacenaje, pronósticos de cosechas, refrigeración, formación de

lonjas de productos e insumos agropecuarios, investigación técnica, control de plagas, extensión, y entrenamiento de técnicos) podrían organizarse y regularse con ventaja a escala regional.

Un tercer programa comprendería el fomento selectivo a proyectos de articulación entre la industria y la agricultura. La fabricación de aceites vegetales o el procesamiento de cítricos son casos ilustrativos que podrían multiplicarse allí donde las empresas nacionales recibieran el concurso regional expresado en programas preferentes de financiamiento, asistencia técnica o comercialización.⁴⁶ Completar vertebraciones intersectoriales en Centroamérica reviste una importancia singular. En primer término, serviría para llenar el vacío creado en torno a exportaciones primarias con escasas vinculaciones con el resto de la economía. En segundo término, es una vía natural de elevar los valores agregados y los multiplicadores internos de empleo. Por último, se ofrece como fórmula de apuntalar actividades debilitadas y de aprovechar las ventajas de la integración regional.

En esta materia convendría iniciar los trabajos en torno a un número limitado de proyectos de reconocida prelación y de carácter predominantemente intersectorial, sobre la base de combina: el respaldo de la cooperación externa con la banca y otras instituciones de los países, en particular de las asociaciones de productores. Por supuesto, más que de promover la selección gubernamental de proyectos, se trataría de apoyar a los que nazcan de la iniciativa empresarial conforme a reglas promocionales preestablecidas.

46/ El Banco Centroamericano de Integración Económica podría gestionar la captación regional o internacional de recursos --como el programa de fomento a la pequeña y mediana industria, apoyado por la Comunidad Económica Europea--, que luego canalizaría en rendimiento a los bancos nacionales conforme a esquemas y reglas de financiamiento precisos a fin de fomentar el procesamiento de productos agrícolas seleccionados.

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

La segunda categoría regional de programas se refiere en esencia a volcar la sinergia de la acción conjunta para facilitar el cumplimiento de los propósitos o metas de estabilización, ajuste o reforma estructural que se han propuesto los gobiernos centroamericanos. Como se ha mencionado, la crisis de los años ochenta, junto con cambios internacionales profundos en las concepciones aceptadas de la política económica, han llevado a todos los gobiernos centroamericanos a concentrarse en combatir la inflación y otras fuentes de inestabilidad macroeconómica.

Ya hay acuerdo en cuanto a los principios y enfoques básicos, aunque subsistan diferencias en el grado de avance y en las políticas concretas: todos tienden a reducir las presiones inflacionarias (véase de nuevo el cuadro 2 y el cuadro 27) hasta lograr la estabilidad de largo plazo de los precios a niveles internacionales, así como un equilibrio sostenible en las finanzas públicas (véase de nuevo el cuadro 3). Simultáneamente, se encaran esfuerzos por alinear los precios internos a los que prevalecen en los mercados mundiales, se busca diversificar las exportaciones, allegarse inversiones y tecnologías avanzadas y limitar las intervenciones estatistas que distorsionan el libre juego de los mercados.

La creciente integración e interdependencia en los mercados mundiales implica una uniformidad cada vez mayor de las políticas económicas nacionales. En ese sentido, se añade la decisión de los gobiernos de crecer dentro de un marco de integración, lo que refuerza y exige cada vez más la coordinación multinacional de las políticas económicas. El grado de cooperación ya alcanzado y la perspectiva de liberar por entero de

Cuadro 27

CENTROAMERICA: DINERO (M1)

(Porcentajes del PIB)

	1980	1985	1988	1989	1990
Dinero (M1)/PIB					
Total					
Costa Rica	17.2	16.2	15.3	15.0	13.0
El Salvador	15.9	15.0	10.2	10.5	10.2
Guatemala	9.0	11.8	9.7	10.2	9.4
Honduras	15.8	11.6	13.1	14.1	14.6
Nicaragua a/	21.3	50.6	50.2	23.7	20.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ 1980 y 1985 expresados en córdobas viejos; de 1988 a 1990 expresados en córdobas nuevos; sobre la base de la reforma monetaria vigente desde principios de 1988, el córdoba nuevo equivale a la eliminación de tres ceros respecto de la moneda antigua; las cifras anteriores a la reforma monetaria no son necesariamente comparables.

trabas a la zona de integración, acentuarán los efectos de la creación de especializaciones y complementariedades, así como provocarán reacciones más acusadas de la demanda frente a las alteraciones de precios dentro del Mercado Común. Por consiguiente, en la medida que se fortalezcan y multipliquen las articulaciones de interdependencia económica, cada país habrá de tomar cada vez más en cuenta los efectos de las políticas macroeconómicas de los otros países en el diseño de las propias, aun cuando la tendencia inicial a la armonización de enfoques haya surgido de los programas nacionales de cambio estructural.⁴⁷

En una primera etapa, la organización de reuniones conjuntas, intercambios sistemáticos de información, y discusión de criterios sobre armonización de estrategias macroeconómicas, acelerarían el ritmo de la convergencia de políticas, que está tomando cuerpo,

47/ Véanse, R. Cooper, "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies", R. Jones y P. Kenen (comps.), *Handbook of International Economics*, Vol. 2, Amsterdam, 1985; J. Horne y P. Masson, "Scope and Limits of International Economic Cooperation and Policy Coordination", FMI, *Staff Papers*, Vol. 35, Nº 2, junio de 1988; CEPAL, *La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana* (L.C/L.630), Santiago de Chile, 1991; A. Steinherr, "Convergence and Coordination of Macroeconomic Policies: Some Basic Issues", *European Economy*, Nº 20, julio de 1984 y E. Baldinelli, "Armonización de políticas crediticias, fiscales y de promoción de exportaciones", *Integración Latinoamericana* (INTAL), Vol. 167, mayo de 1991.

evitando la aparición de divergencias que distorsionen la asignación regional de inversiones o el patrón intrarregional de comercio.⁴⁸

El Consejo Monetario Centroamericano, el Banco Centroamericano de Integración Económica y los bancos centrales de los países, junto con los ministerios de hacienda, podrían, gradual e informalmente, discutir normas de manejo del crédito (véase el cuadro 28), de los agregados monetarios y de las paridades que asegurasen el avance conjunto hacia objetivos de estabilización. Adviértase sobre el particular que la credibilidad de las políticas de ajuste y estabilización es esencial en la formación de las expectativas de los agentes privados y en su comportamiento posterior. Limitar las fugas de capitales, acrecentar el ahorro, fortalecer la inversión, dependen centralmente de que ganen certeza las decisiones relacionadas con la recuperación de los equilibrios monetarios. Ello, combinado con las políticas de cambio estructural y de integración, conduce a liberar gradualmente a los bancos centrales de perseguir objetivos distintos a la estabilización de largo plazo de las economías. En particular, la convergencia regional de políticas contribuiría a despejar la incertidumbre de los agentes económicos y afianzar la credibilidad de los gobiernos sobre la senda de las estrategias nacionales. La revitalización del programa de cooperación regional y la negociación de tratados de libre comercio con terceros países torna apremiante alcanzar cuanto antes los llamados equilibrios macroeconómicos, a fin de asentar sobre

Cuadro 28
CENTROAMERICA: CREDITO INTERNO

(Porcentajes del PIB)

	1980	1985	1988	1989	1990
Crédito interno/PIB					
Total					
Costa Rica	50.6	36.4	34.9	30.2	30.9
El Salvador	43.3	49.0	33.8	37.5	33.1
Guatemala	21.6	35.6	21.2	20.9	16.1
Honduras	36.5	49.4	54.3	54.7	48.8
Nicaragua a/	77.4	85.7	80.8	60.0	92.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ 1980 y 1985 expresados en córdobas viejos; de 1988 a 1990 expresados en córdobas nuevos; sobre la base de la reforma monetaria vigente desde principios de 1988, el córdoba nuevo equivale a la eliminación de tres ceros respecto de la moneda antigua; las cifras anteriores a la reforma monetaria no son necesariamente comparables.

cimientos cada vez más sólidos la coordinación indispensable de políticas entre los miembros del Mercado Común.⁴⁹

Una excelente manera de afianzar la credibilidad consistiría en armonizar los estatutos de autonomía en los bancos centrales,⁵⁰ y celebrar compromisos de colaboración regional que condujesen a acelerar la fase de convergencia de las políticas financieras.⁵¹ En la medida que esos objetivos se fuesen satisfaciendo, se podría establecer más adelante márgenes de flotación de los tipos de cambio y diferenciales congruentes en las tasas de interés, como una manera de evitar regulaciones excesivas en la corrección de los

48/ Los acuerdos y mandatos sobre la materia se pueden encontrar en los distintos pronunciamientos presidenciales y de los gobiernos desde la Declaración de Esquipulas (1986) hasta la firma del Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA) o la reunión de Antigua de los gabinetes económicos (1992).

49/ Véanse, J. Frenkel y K. Rockett, "International Macroeconomic Policy Coordination when Policymakers do not agree on the True Model", *American Economic Review*, junio de 1988 y H. Escaith, *Coordinación de políticas macroeconómicas para la integración en Centroamérica*, mimeo., 1992.

50/ Véanse, A. Cukierman, *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1992, y T. Andersen, "Stabilization Policies, Credibility and Interest Rate Determination in a Small Open Economy", en *European Economic Review*, N° 32, 1988, págs. 669-679.

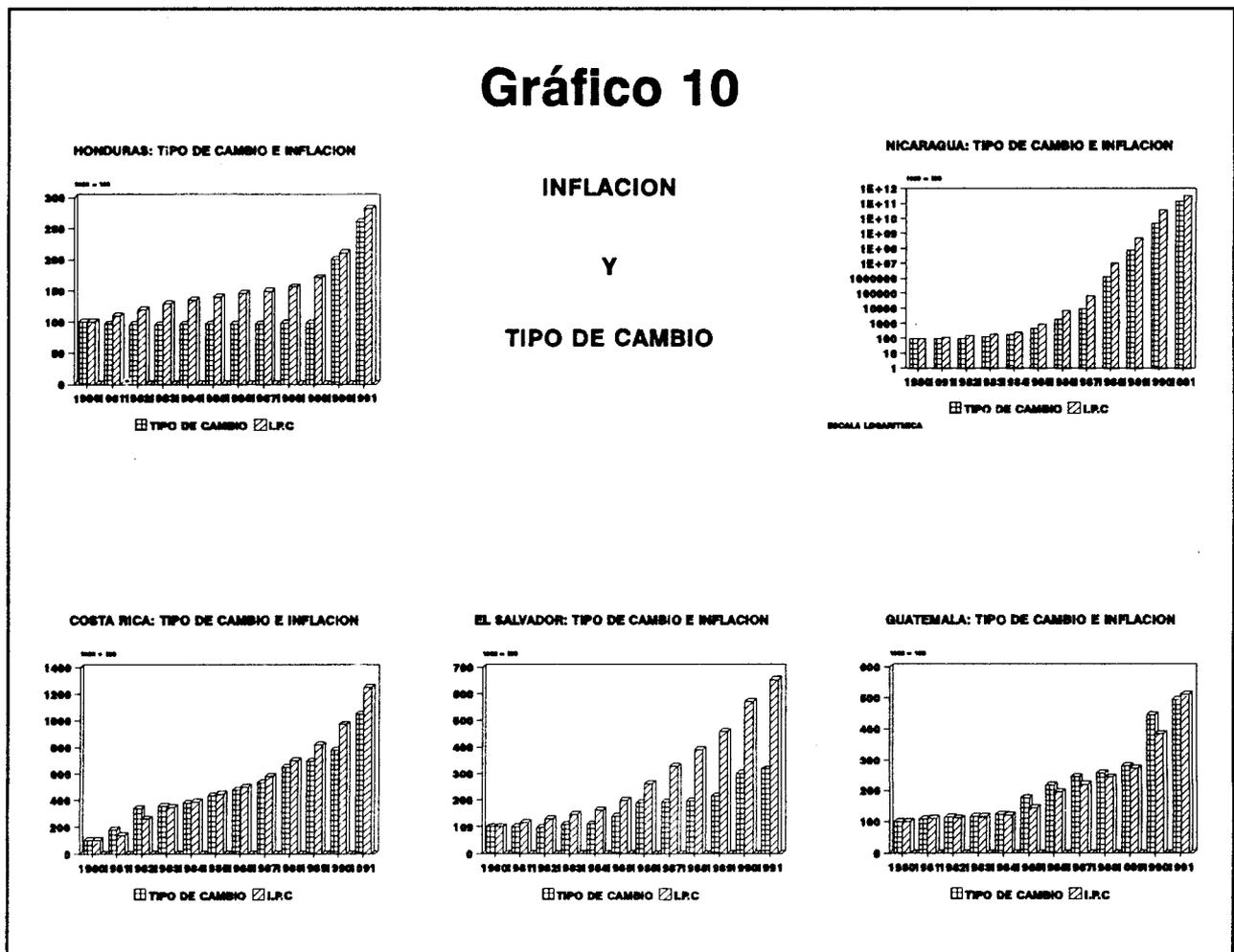
51/ En los hechos, la coordinación de las políticas cambiarias, ingrediente esencial en una zona de integración, significa el acercamiento de las políticas monetarias y fiscales, así como la renuncia a usar medidas oportunistas de corto plazo por los países (véase, H. Escaith, *Coordinación de políticas macroeconómicas para la integración en Centroamérica*, op. cit., pág. 4).

desajustes intrarregionales.⁵² El Consejo Monetario Centroamericano podría crear un comité encargado de efectuar el seguimiento de las políticas monetarias y hacendarias, así como de elaborar periódicamente recomendaciones que fortaleciesen las transacciones en las zona de integración.

El acierto en el manejo de los tipos de cambio constituye una parte importantísima en el éxito de las políticas de estabilización en Centroamérica. Hay una larga historia de estabilidad cambiaria y de vinculación inquebrantable con el dólar estadounidense. Sin embargo, el abandono de las normas de Bretton Woods y la instauración de un régimen universal de tasas

flotantes generó propensiones a la inestabilidad cambiaria que, junto con otros fenómenos, ha propiciado la amplificación de los desajustes macroeconómicos de los países de Centroamérica. (Véase el gráfico 10.)

Esa situación está cambiando, y favoreciendo la adopción de una serie de reglas mancomunadas en la coordinación de políticas monetarias. Afortunadamente, las más importantes han sido convenidas **de facto**, en parte por la similitud de raíces históricas en la orientación de esas políticas, y más recientemente por el acuerdo generalizado de ligar nuevamente las monedas de la región al dólar



52/ En torno a este tema, vale traer a colación el hecho de que los beneficios de la creación de reglas automáticas se acrecienta, *caeteris paribus*, cuando la política monetaria reconoce márgenes limitados de maniobra, acotados por compromisos en el manejo del tipo de cambio, así como los que se asocian a regímenes que buscan desembocar en una unión monetaria.

norteamericano. Así, con flexibilidad mayor a la del Sistema de Bretton Woods, los gobiernos convergen más o menos rápidamente en adoptar un sistema de cambio semifijo con posibilidad de hacer realineaciones periódicas (aun el desliz de Costa Rica parece encaminarse en esa dirección). Expresado en términos distintos: existe la meta implícita de alcanzar la inflación norteamericana, por lo menos en el conjunto de precios de los bienes transables.⁵³ Aceptado dicho objetivo, sólo restaría establecer un conjunto simple de normas de control. Entre las principales estarían la obligación de no esterilizar los flujos de reservas originados en transacciones entre los países miembros del Mercado Común, así como el compromiso de complementar la política monetaria con acciones fiscales con el propósito de evitar o reducir desórdenes en las bandas que se acuerden para el alineamiento de las paridades. En los hechos, ambas normas de control tienen una altísima correspondencia --si se exceptúan las deudas insolutas viejas ya renegociadas-- con los programas de estabilización y ajuste en boga, tanto como con la liberalización de los flujos financieros.⁵⁴ Por último, la vinculación orgánica con el dólar como moneda líder obligaría a no adoptar --por razones de congruencia-- reglas rígidas o metas en materia de oferta monetaria.

Absorber esas fuentes de variabilidad externa y limitar las que se generan en la zona de integración, aparte de demandar el uso de otros instrumentos del arsenal monetario --tasas de interés, por ejemplo--, presentan dificultades especiales en las economías de la región. En efecto, éstas reconocen una diversificación limitada en sus estructuras productivas; el grado de movilidad de factores es también limitado, y la flexibilidad en los precios --con excepción de la mano de obra-- tampoco se distingue por ser excepcionalmente alta. En consecuencia, se da una constelación de circunstancias

que tiende a elevar los costos de fijar el tipo de cambio o, alternativamente, de ajustar la tasa real de cambio. Por tanto, los avances en la liberación comercial y en la de los movimientos de factores a escala regional tenderían de modo natural a acrecentar la capacidad de adaptación de la región en la absorción de **shocks** externos --se elevaría la diversificación de la planta productiva, la movilidad de factores y, en general, la flexibilidad de los precios--, cuya probabilidad de ocurrencia, lejos de disminuir, parece que se conservará comparativamente alta en el futuro inmediato.

En el campo de las finanzas públicas, la cooperación regional sería igualmente fructífera. Además de los acuerdos arancelarios, la apertura internacional establece exigencias claras de estandarización de los regímenes impositivos. En un mundo económicamente integrado, los flujos de capital y de tecnología tienen serias implicaciones sobre el crecimiento y la productividad. Los sistemas impositivos crean incentivos o desalientos importantes a la inversión física, a la transferencia de **know-how** y a la fuga de cerebros, y dentro de una zona de integración pueden mejorar la asignación regional de recursos. La apertura externa y los efectos internacionales de demostración conducen casi inevitablemente a procesos de armonización tributaria que debieran resultar aún más intensos dentro de una zona de integración, teniéndose que incluir convenios que cancelen los problemas de la doble tributación.

Más aún, en Centroamérica hay claros rezagos en la modernización, administración y fiscalización de los sistemas tributarios, que obstaculizan la solución estructural de las brechas fiscales. Asimismo, los países han establecido regímenes de incentivos a la inversión extranjera, a la transferencia de tecnología y

53/ Las inflaciones nacionales podrían variar por los ritmos distintos de la convergencia durante el período de transición, y después como efecto de los comportamientos diferenciales en la productividad de los sectores productores de bienes transables y no transables.

54/ Véanse, F. Spinelli, "Currency Substitution, Flexible Exchange Rates and the Case for International Monetary Cooperation", *Staff Papers*, FMI, Vol. 30, diciembre de 1983, págs. 755-783, y F. Giavazzi, "Models of the EMS: Is Europe a Greater Deutsche Mark Area?", en R. Bryante y R. Portes, compiladores, *Global Macroeconomics: Policy and Cooperation*, St. Martin Press, New York, 1988.

a la promoción de exportaciones, que se justificaría armonizar regionalmente por razones económicas evidentes. Y sobre todo, sería factible proceder a la armonización de los sistemas tributarios centroamericanos, como exigencia insoslayable de la apertura externa y de la integración. La interdependencia de los países en la economía mundial impulsa un fuerte proceso de uniformidad en los regímenes impositivos nacionales. Los aranceles al comercio exterior pierden importancia; la cobran los gravámenes indirectos al consumo, esencialmente el impuesto al valor agregado, deducibles en algunos casos de los precios de los productos exportados; igualmente, se reduce la progresividad y las tasas de imposición directa, a fin de cancelar sus efectos desalentadores sobre la inversión, el ahorro, el trabajo o la atracción de capitales foráneos.

Adviértase cómo las reformas impositivas que tuvieron lugar en los ochenta en los Estados Unidos y otras zonas industrializadas alteraron radicalmente los atractivos comparativos de la inversión y de los activos financieros de los distintos países, generando desajustes apreciables en los mercados cambiarios.⁵⁵

Nótese por igual que en el caso centroamericano el ajuste fiscal ha experimentado rezagos atribuibles a la situación previa de beligerancia en varios países, al flujo positivo de ahorros del exterior --en parte encaminado a financiar las confrontaciones políticas-- y a las resistencias a la modernización de los sistemas impositivos. La solución de estrangular el gasto en

servicios e infraestructura básicos no es sostenible en el mediano y largo plazos. Además, todo ello ha tendido a sobrecargar las funciones de la política monetaria en el logro de los objetivos de la estabilización interna y externa, acentuando el carácter contradictorio y recesivo de las políticas de ajuste. Sobre el particular, se debe subrayar que la vulnerabilidad estructural de la inflación en la región, con respecto a las fluctuaciones cambiarias, impone la necesidad de ligar estrechamente el valor externo de las monedas al dólar, limitando aún más la autonomía de las políticas monetarias.

Por consiguiente, con la pacificación y la profundización ordenada de los programas de convergencia en las estrategias económicas se abre la posibilidad de ordenar, acelerar y coordinar las prelações de los indispensables acomodos fiscales, racionalizando la estructura tanto del gasto como de los ingresos de los sectores públicos.

En suma, la armonización fiscal en Centroamérica favorecería a las políticas de ajuste, rompería con resistencias injustificadas a escala nacional, además de alentar la eficiencia en la asignación de recursos o el bienestar a nivel del conjunto de la región. (Véanse los cuadros 29 al 31.)⁵⁶

Distintas fuentes externas de inestabilidad macroeconómica afectan a Centroamérica. Una está ligada a los movimientos internacionales de las tasas de interés, o a las apreciaciones o fluctuaciones de las monedas en las que está denominada la deuda externa,

55/ Véase, M. Dooley y P. Isard, "A Note on Fiscal Policy, Investment Location Decisions, and Exchange Rates", Journal of International Money and Finance, Vol. 10, marzo de 1991, págs. 161-168.

56/ La integración de los mercados nacionales ha dado lugar a un claro proceso de competencia entre regímenes fiscales que, si bien conduce a su convergencia, puede causar problemas recaudatorios en los países del Tercer Mundo. Por eso, dentro de una zona de integración conviene implantar tasas concertadas con la base más amplia posible para cancelar las filtraciones recaudatorias y no distorsionar los alicientes a la inversión intrarregional. En caso de que no fuese viable emprender la armonización tributaria, habría que convenir normas de coordinación a fin de compensar diferencias impositivas y evitar la evasión. Véanse, J. Frenkel y R. Assaf, Fiscal Policies and the World Economy, MIT Press, Cambridge, Mass., 1987; R. Hagemann, *et. alia*, "Tax Reform in OECD Countries: Motives, Constraints, and Practice", OECD Economic Studies, N° 10, 1988, págs. 185-220; V. Tanzi, "Tax Reform in Industrial Countries and the Impact of the U. S. Tax Reform Act 1986", Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. 42, febrero de 1988, págs. 51-64, y E. Symons e I. Walker, "The Revenue and Welfare Effects of Fiscal Harmonisation for the U. K.", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 5, 1989, págs. 61-75.

Recuadro 9

LA COORDINACION DE POLITICAS ECONOMICAS: EL PROYECTO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Desde hace varios años, la Comunidad Económica Europea (CEE) compromete esfuerzos encaminados a formar una unión económica y monetaria. Con ese fin, en 1978 se constituyó el Sistema Monetario Europeo, y 10 años después se decidió realizar por etapas una Unión Económica y Monetaria. Estos esfuerzos alimentaron el Acuerdo de Maastricht de diciembre de 1991.

En el debate sobre la creación de la unión monetaria se enfrentan dos visiones diferentes de la regulación macroeconómica: el modelo alemán y el modelo francés. En el primero, el banco central es independiente del poder político y garantiza la estabilidad de los precios a través del manejo autónomo de la política monetaria. En el modelo francés, el gobierno controla las políticas fiscal y monetaria. La discusión se centra en los riesgos respectivos de conflicto de objetivos entre lo fiscal y lo monetario, así como en las fórmulas de llegar a la convergencia de las políticas nacionales.

La Cumbre de Maastricht refleja los resultados de esta discusión. Los acuerdos dan prioridad a los objetivos de estabilidad --tomando como base el modelo alemán--, con toda una serie de controles sobre las finanzas

gubernamentales, incluyendo la prohibición a los bancos centrales de financiar los déficit públicos.

Los compromisos de convergencia que deberán satisfacer los países a fin de acceder a la unión cubren cuatro terrenos: precios, finanzas públicas, tasas de interés y tipos de cambio.

La tasa de inflación no deberá sobrepasar el 1.5% del promedio de los tres países miembros con menor incremento del índice de precios al consumidor. La deuda pública consolidada deberá situarse por debajo del 60% del PIB, y el déficit público será inferior al 3% del PIB. Las tasas de interés de largo plazo no deberán sobrepasar tres puntos el promedio de los tres países miembros con menor inflación. Los países candidatos deberán haber mantenido sus monedas dentro de los márgenes de fluctuación del Sistema Monetario Europeo (SME) por un mínimo de dos años.

Al respecto, un punto crítico del funcionamiento de la Unión será la coexistencia de un poder monetario único y de 12 administraciones fiscales distintas. La solución adoptada por Maastricht consiste en poner límites estrictos a las políticas fiscales de los miembros de la Unión.

y otra a la de los precios del petróleo.⁵⁷ El alza en cualquiera de ellas --complicada con el problema de la deuda externa-- tiene impactos serios que se traducen en desajustes fiscales y de precios, pérdida de competitividad de las empresas, posposición de decisiones de inversión, e incluso deterioro de las expectativas macroeconómicas.

Con el apoyo de los bancos centrales, las instituciones de la integración podrían estudiar planteamientos que conduzcan a realizar operaciones de bajo costo en los mercados financieros internacionales con el objetivo de estabilizar a mediano plazo las oscilaciones en esos precios. Existen robustos mercados internacionales de futuros, opciones y swaps, que permitirían a Centroamérica enriquecer el instrumental de acción macroeconómica conjunta. Siguiendo el ejemplo

abierto por México y muchos otros países, es factible congelar las tasas flotantes de interés de la deuda centroamericana en los niveles que privan en la actualidad, y que constituyen el mínimo histórico de los últimos 30 años, o hacer operaciones de cobertura y swap entre las monedas de la deuda externa. Asimismo, habría que eliminar o atenuar las fluctuaciones al alza de los precios del petróleo, que inciden poderosamente en los costos de producción y en la balanza de pagos de los países de la región. Igual acción demandaría el intento de defender y estabilizar los precios de los bienes básicos de exportación. En ambos casos se requieren acciones de nivel centroamericano para operar en los mercados de futuros,⁵⁸ en cuya dirección podrían concertarse acciones por conducto de las instituciones regionales, como el BCIE.

57/ Las importaciones de combustibles y los pagos de intereses son altamente significativos: desde un punto de vista macroeconómico, representaron en conjunto casi una cuarta parte (14% y 11%, respectivamente) del valor de las exportaciones (1990).

58/ Existe ya una propuesta del Gobierno de Guatemala para crear una lonja de productos básicos de exportación.

Cuadro 29

CENTROAMERICA: IMPUESTO SOBRE LA RENTA A PERSONAS FISICAS

	Tasa	
	Mixima	Mínima
Costa Rica	25.0	10.0
El Salvador	50.0	10.0
Guatemala	34.0	4.0
Honduras	40.0	12.0
Nicaragua	35.5	8.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la SIECA para la Tercera Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano, Antigua, Guatemala, marzo de 1992.

Cuadro 30

CENTROAMERICA: IMPUESTO SOBRE LA RENTA A EMPRESAS

	Tasa	
	Máxima	Mínima
Costa Rica	30.0	10.0
El Salvador	30.0	10.0
Guatemala	34.0	12.0
Honduras	35.0	15.0
Nicaragua	35.5	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la SIECA para la Tercera Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano, Antigua, Guatemala, marzo de 1992.

Cuadro 31

CENTROAMERICA: IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

(Porcentajes)

	Tasa general
Costa Rica	12
El Salvador	5
Guatemala	7
Honduras	7
Nicaragua	15

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la SIECA para la Tercera Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano, Antigua, Guatemala, marzo de 1992.

Centroamérica viene pagando los costos de la liberalización del comercio y de los servicios financieros, pero todavía no adelanta suficientemente en el aprendizaje de aprovechar a plenitud mercados e instituciones de los centros mundiales. Por eso, valga otro ejemplo; habría que estudiar a fondo los mercados secundarios de la deuda externa en los centros financieros mundiales, efectuando operaciones de compraventa a descuento y *swaps* de distinta

naturaleza, como lo han hecho exitosamente varios países y un gran número de empresas, bancos nacionales y extranjeros en América Latina. Costa Rica y otros países han completado *swaps* ecológicos, pero todavía son muy escasos los *swaps* entre monedas de la deuda o de las reservas de divisas y otras muchas operaciones de futuros o coberturas de distintos riesgos. El financiamiento, cuando sea necesario, podría provenir de bonos denominados en moneda extranjera, emitidos por el BCIE, que se colocarían simultáneamente en la región y en el extranjero. Aquí no sólo se buscaría facilitar la solución del problema de la deuda y retener el ahorro regional, sino comenzar a reabrir los accesos a los mercados internacionales de capitales.⁵⁹

En torno a esta última cuestión, conviene destacar que el acrecentamiento y movilización del ahorro, así como la repatriación de capitales, constituyen requisitos básicos de la normalización del desarrollo sostenido de la región. En los hechos, la crisis ha reducido la generación anual de inversiones y sobre todo de ahorros, además de haberse acumulado grandes rezagos en la formación privada y pública de capitales.

59/ Si bien los créditos de la banca comercial continúan en altísimo grado cerrados a las naciones latinoamericanas, algunos segmentos de los mercados de capitales (emisión de bonos, certificados de depósito, etc.) comienzan a abrirse. México, Chile, Argentina y otros países han logrado colocaciones significativas, aunque el debilitamiento de los mercados de valores los venga restringiendo recientemente (véase, FMI, *International Capital Market*, Washington, 1991). Por otro lado, el BCIE como prestamista ha efectuado algunas operaciones de *swaps* de deudas de los países denominadas en monedas duras a monedas de la región.

El flujo del crédito internacional de la banca comercial no se ha normalizado, y todo hace prever una creciente insuficiencia de ahorros a escala planetaria. Por consiguiente, reviste destacada prelación perfeccionar los sistemas de captación del ahorro propio, desalentar el éxodo de recursos al exterior y fomentarlo haciendo más atractivos los instrumentos financieros regionales. Por otro lado, y preferentemente de manera conjunta, convendría ganar acceso a algunos segmentos del mercado internacional de capitales que se vienen abriendo a los países en desarrollo (emisión de bonos, certificados de depósito y títulos análogos). México, Chile, Venezuela y Argentina han logrado ya colocaciones significativas.⁶⁰

c) Reforma estructural e integración

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

En consecuencia, la búsqueda y creación sistemáticas de nichos exportadores demandan una enorme concentración de esfuerzos de dimensiones que suelen escapar, en las etapas iniciales, a los alcances del esfuerzo empresarial privado y de los mismos gobiernos nacionales. Sin una red institucional de una gran variedad de servicios básicos de apoyo, el empresario centroamericano seguirá encontrándose en una posición de clara desventaja y habrá de asumir riesgos exagerados. A su vez, los inversionistas extranjeros encontrarían un clima de desarrollo poco propicio. Se precisa bastante tiempo para organizar servicios eficientes en materia de información de mercados, tecnología, control de calidad, transporte y comunicaciones, empaque, seguros y financiamiento, entre otras muchas necesidades. La mayoría de esos prerrequisitos podría satisfacerse mejor y más rápidamente con acciones regionales que permitiesen aglutinar recursos técnicos y financieros privados o públicos, atraer fondos y capacidades empresariales externas, aprovechar economías de escala, decantar experiencias, fortalecer los esfuerzos locales hasta lograr las masas críticas indispensables.⁶¹

Considerando el futuro, el desarrollo de las nuevas exportaciones tiene que escapar paulatinamente del cerco impuesto por la especialización anterior en productos primarios. Hay aquí inercias o proclividades inevitables, como lo demuestra la composición de la nueva gama de exportaciones que surge en la década de los ochenta.⁶² Por eso, conviene imprimir un sesgo típicamente proexportador a los incentivos y programas de apoyo regionales de los gobiernos que acelere el ritmo de la transformación de las estructuras productivas. (Véase el cuadro 32.) La justificación de lo anterior descansa, en primer lugar, en que las inercias antiexportadoras sólo pueden compensarse con políticas que den señales claras en el

60/ Véase, FMI, "Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows". *Occasional Paper, N° 77*, Washington, 1991.

61/ Véase, E. Rodríguez, "Las decisiones estratégicas y el potencial para la acción regional", *El desafío del desarrollo centroamericano*, Universidad Estatal a Distancia, FEDEPRICAP, San José, Costa Rica, 1991.

62/ Este es un fenómeno que ha llamado la atención de los economistas del desarrollo y ha sido denominado "Low-level equilibria". Véase, Joseph E. Stiglitz, "Markets, Market Failures and Development", *American Economic Review*, mayo de 1989, pág. 198.

Cuadro 32

CENTROAMERICA: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PRINCIPALES RUBROS DE EXPORTACION

(Porcentajes de exportación total de bienes)

	1950		1960		1970		1980		1990	
	Producto principal	Dos productos principales								
Total	69.2	79.9	52.8	66.7	31.2	45.1	34.7	45.0	24.8	43.0
Costa Rica	58.7	91.8	50.1	73.2	32.2	61.6	24.8	44.9	23.1 a/	41.0
El Salvador	90.4	92.5	69.4	82.9	48.7	58.5	57.2	65.1	44.7	48.2
Guatemala	66.9	76.6	69.6	81.5	34.7	43.8	30.5	41.5	26.1	36.6
Honduras	68.5	73.6	43.8	62.2	41.5	56.5	29.0	53.4	43.2	64.5
Nicaragua	50.3	55.5	30.7	54.3	19.0b/	36.8	36.8	49.8	22.1	39.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Para los años 1960, 1970 y 1980, el principal producto fue el café. En 1990 fue el banano.

b/ Para los años 1960, 1970 y 1990, el principal producto fue el café. En 1980 fue el azúcar.

sentido de favorecer la reasignación de recursos y talento empresarial hacia el sector externo de las economías; "así se aprovecharía mejor la plataforma industrial todavía aprovechable, creada para la sustitución de importaciones, cuya expansión se vio frenada por las limitaciones de divisas y los reducidos mercados internos de la mayoría de los países de la región. Segundo, exportar supone mayor complejidad que producir para el mercado interno, sea por razones de calidad, mercadeo, oportunidad, flexibilidad o financiamiento. Tercero, si alguna industria naciente existe en la región, no es tanto en la producción, sino en la penetración de mercados externos".⁶³ El estímulo a las exportaciones es un componente específico de la transformación productiva en el ámbito de la política comercial. Conforme a las realidades centroamericanas, la política de crecimiento hacia afuera --neutral entre exportaciones no tradicionales-- podría reforzarse mediante la combinación selectiva de instrumentos de promoción de orden nacional o regional.

Tradicionalmente, los grupos empresariales más fuertes de la región se han concentrado en la agricultura de exportación y es ahí donde han adquirido experiencia y capacidades de incorporación del progreso o de innovar productivamente. Esta asociación prueba la existencia de nexos inevitables de interdependencia entre la naturaleza de la actividad productiva real y la difusión o gestación de cambios tecnológicos que conjuntamente definen las rutas y el patrón de crecimiento.

Sin mengua alguna de la importancia de los esfuerzos recientes de diversificación de las ventas foráneas e incluso de la reconstrucción del sector tradicional de exportación, Centroamérica demanda cambios estructurales todavía más amplios, con la capacidad de apuntalar una nueva fase de desarrollo sostenido. (Véase el cuadro 33.) El comercio internacional no es en sí mismo la fuerza impulsora del crecimiento; constituye a lo sumo un factor muy útil en la difusión de las tecnologías avanzadas y en alentar el potencial innovador de la región. En los hechos, la incorporación del progreso técnico es función del

63/ Véase, CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, op. cit., págs. 113 y 114.

Recuadro 10

MEXICO: INSTRUMENTOS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

En México se ha implantado un paquete integral de promoción de las exportaciones, en el que se incluyen medidas de desregulación económica, apoyo fiscal y administrativo a las empresas exportadoras, facilitación aduanera, ampliación de la infraestructura, apoyos financieros y organización institucional, que agrupa a los principales organismos del sector público y del privado a distintos niveles. 1/

En el campo de la desregulación económica destaca la modificación a la Ley de Navegación para permitir que los empresarios privados puedan construir terminales especializadas y brindar el servicio público de maniobras de carga y descarga; en el área de transporte ferroviario se han establecido las siguientes normas: las tarifas aplicadas no pueden rebasar los niveles de fletes de los ferrocarriles de los Estados Unidos en condiciones y servicios comparables. Los particulares pueden utilizar equipo propio o arrendado en exclusiva y construir instalaciones de carga y descarga propias. 2/ En cuanto a la generación de electricidad, se ha modificado el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para permitir que los parques industriales o grupos de empresas puedan autoabastecerse.

También se cuenta con diversos programas de apoyo a las empresas exportadoras. El programa ALTEX agrupa a las 690 principales empresas exportadoras del país. Los beneficios más destacados del programa son: la devolución del impuesto al Valor Agregado en un periodo máximo de 5 días; facilidades en el despacho aduanero, y prioridad en los trámites ante diversos organismos gubernamentales.

El programa PITEX (Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación) permite a los exportadores importar, libre de aranceles, materias primas, partes y componentes, maquinaria y equipo, cuando éstas se incorporan al producto de exportación.

En materia de infraestructura, se ha invertido en puertos, ferrocarriles y en un Centro de Servicios al Comercio Exterior. Este último, con cobertura nacional, proporcionará servicio de información, asesoría y capacitación.

En materia institucional se ha formado la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (COMPEX), la cual

agrupa a los principales organismos del sector público y el privado a distintos niveles. La comisión ha sido muy útil en identificar y eliminar obstáculos a la exportación (operación aduanera, política y servicios al comercio exterior, restricciones no arancelarias y promoción de proyectos de exportación). 3/

En cuanto al apoyo financiero al esfuerzo exportador, el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), 4/ ha desarrollado una serie de instrumentos financieros para promover las exportaciones no petroleras. El apoyo financiero está dirigido a las actividades de los exportadores directos, los proveedores de estos exportadores y las empresas con potencial para exportar. Los apoyos financieros y promocionales al comercio exterior se canalizan por medio de la banca comercial, las arrendadoras financieras, las casas de factoraje y las uniones de crédito. Se trata de esquemas financieros con carácter de promoción pasiva, con reglas de alcance general, que no prejuzgan sobre la elección de las actividades exportadoras, aunque fijan algunas de elegibilidad. Comprenden toda la gama de crédito exportador, desde la inversión en capacidades productivas hasta el fondeo a compradoras en el exterior. El Banco Nacional de Comercio Exterior opera como banco de segundo piso, alentando la participación de toda la banca comercial.

En el esquema financiero se atienden los requerimientos de las empresas de los sectores de manufacturas y servicios, minerometalúrgicos, agropecuario y turístico. Los créditos se otorgan en dólares y/o moneda nacional, en montos suficientes, a tasas de interés competitivas y a plazos adecuados, de acuerdo con las características de cada etapa y actividad. Los exportadores directos de bienes y/o servicios, generadores de divisas, reciben créditos en dólares y/o en moneda nacional y, por su parte, los exportadores indirectos y potenciales, en moneda nacional.

El apoyo al capital de trabajo se otorga cuando se producen y/o comercializan bienes que cuentan con un grado de integración nacional mínimo de 30% dentro de su costo directo de producción, o prestan servicios que generan un ingreso neto de divisas mínimo de 30%. En los casos de bienes y servicios cuyo grado de integración nacional o ingreso neto de divisas sea menor al 30%, se apoya la parte mexicana.

1/ Véase, Eduardo Pérez Motta, Estrategias e instrumentos de promoción de exportaciones, Comercio Internacional Banamex, Vol. 3, No. 4, México, diciembre de 1991.

2/ Ibidem.

3/ Ibidem.

4/ Véase, Banco Nacional de Comercio Exterior, Productos financieros de apoyo al comercio exterior, México, 1 de junio de 1992.

Cuadro 33
CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES

	(Porcentajes)				
	1960	1970	1980	1985	1990
Exportaciones totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Exportaciones tradicionales	78.6	62.3	59.1	66.1	55.3
Café	52.8	31.2	34.7	40.7	25.2
Algodón	8.4	7.7	6.0	5.3	1.5
Azúcar	1.5	3.4	3.5	2.7	6.0
Banano	13.9	13.8	10.2	14.9	18.7
Carne	1.9	6.2	4.6	2.4	3.8
Exportaciones no tradicionales	21.4	37.7	40.9	33.9	44.7
Exportaciones agropecuarias	...	...	6.3	9.4	8.8
Otras exportaciones	...	...	34.6	24.5	35.8
Exportaciones a Centroamérica	6.8	26.1	23.1	12.9	15.6
Resto del mundo	...	...	11.5	11.6	20.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del cuadro 12.

fortalecimiento de la base empresarial, de la capacitación del personal, de la infraestructura tecnológica y de la articulación productiva.

Por eso reviste trascendencia decisiva el impulso al comercio externo, en contra de las fuerzas que propenden a la especialización exclusiva de la región en productos primarios. En esa dirección, es conveniente ensanchar el número de las actividades en las cuales Centroamérica alcance la excelencia productiva, como vía de multiplicar los accesos a la modernidad tecnológica.

Afortunadamente ya se cuenta con instalaciones productivas de alcance regional surgidas al amparo del Mercado Común, o después, con el desarrollo de "maquilas" y de nuevos productos de exportación.⁶⁴ Ahí se encuentra un polo de crecimiento que

embrionariamente reproduce las características impulsoras del comercio moderno y que es, o puede ser, centro receptor y difusor de tecnologías avanzadas. El acrecentamiento natural del comercio zonal del último quinquenio prueba la presencia de ventajas comparativas y la posibilidad de afianzar polos de desarrollo complementarios.

En efecto, en los centros industriales de la región existen ventajas comparativas creadas deliberadamente. En vez de ser atribuibles sólo a la dotación inicial de recursos, han resultado del aprovechamiento de rendimientos crecientes, de economías de aglomeración, de la absorción y adaptación de tecnologías. Además, no se trata de comercio intersectorial, sino de especializaciones intrasectoriales con un contenido tecnológico mayor, que son complementarias a escala regional y comienzan a proyectarse a mercados de terceros países, aun cuando en ellos priven regímenes de competencia imperfecta.

Cabe reconocer que los esfuerzos a comprometer en la multiplicación sistemática de complejos productivo-tecnológicos a nuevas áreas de la economía serán considerablemente más arduos a los de limitarse a seguir la inercia de la especialización en productos primarios, aun cuando se cuente con la decisión de reconstruir el Mercado Común y de lanzar políticas agresivas de promoción a escala regional. Pero también debiera reconocerse que son las actividades económicas establecidas y la asignación presente de los recursos, los factores que condicionan en altísimo grado la amplitud del cambio tecnológico y los ritmos con que puede encarnar el ciclo virtuoso de la absorción-innovación de las prácticas productivas modernas.⁶⁵

64/ Sobre las ventajas de la integración regional en el desarrollo, véanse, FMI, *Regional Trade Arrangements*, *op. cit.*, págs. 3-6; W. Cline, "Benefits and Costs of Economic Integration in Central America", *op. cit.*, y J. M. Salazar, "Presente y futuro de la integración centroamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 42, Santiago de Chile, diciembre de 1990, págs. 171-197.

65/ Véanse, G. Dosi, *et. alia*, *The Economics of Technological Change and International Trade*, Harvester Press, Brighton, Inglaterra, 1990 y C. Grossman y R. Helpman, *Innovation and Growth*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1991.

Hay posibilidad de conflictos entre los criterios de eficiencia estática de los recursos que favorecen siempre a las ramas establecidas, versus la eficiencia dinámica de la difusión ampliada del progreso técnico; así como entre las actividades sustitutivas y las de exportación. En consecuencia, habría que crear las condiciones apropiadas para que puedan desatarse descentralizadamente las capacidades innovadoras de empresas y población, es decir, habría que combinar las virtudes de la competencia con una visión dinámica de largo plazo que cancele el peligro de repetir, a una escala distinta y con otros productos, el ciclo de la especialización en rubros donde no hay concentración del progreso técnico, o el de descuidar la inserción apropiada en la economía internacional.⁶⁶

Las actividades de alcance regional, por estar orgánicamente asociadas al proceso de industrialización, ofrecen perspectivas y tienen ventajas dinámicas, por lo general ausentes en el campo tradicional de las exportaciones primarias. En efecto, en ese terreno puede aprovecharse o generarse economías de escala, encadenamientos inter e intrasectoriales, economías externas y de

aglomeración, y núcleos de difusión endógena del progreso técnico.⁶⁷ Eso mismo, como ya lo apunta el acrecentamiento reciente del intercambio regional y el proceso todavía más reciente de ventas manufactureras a terceros países, permitiría ensanchar considerablemente los horizontes del comercio exterior centroamericano.

Hasta ahora, la región ha utilizado casi exclusivamente las ventajas comparativas que nacen de la disparidad en la dotación de factores, esto es, el comercio intersectorial con el resto del mundo. A partir del Mercado Común se podría fomentar un comercio intrasectorial crecientemente activo, basado en economías de especialización.⁶⁸ Como ha quedado evidenciado en investigaciones recientes, las combinaciones de política económica más exitosas en la transformación de la inserción externa son las que junto a la liberalización incorporan algún tipo selectivo de política industrial (que sería precisamente el modelo del sudeste asiático con sus variantes naturales de país a país).⁶⁹ Además, cuando ya existe un cierto

66/ Véanse, V. Bulner-Thomas, "Sustitución regional de importaciones y crecimiento liderado por las exportaciones: ¿combinación posible?", en G. Irving y S. Holland, compiladores, Centroamérica: El futuro de la integración económica, Editorial DEI, San José, Costa Rica, 1990 y G. Salgado, "Integración latinoamericana y apertura externa", Revista de la CEPAL, N° 42, septiembre de 1990, págs. 147-169.

67/ Sin duda, ese conjunto de hechos explica en gran medida la alta concentración de las exportaciones manufactureras en unos pocos países de industrialización reciente (NIC's), así como la persistencia de la brecha entre el Primero y Tercer Mundos. Véanse, G. Helleiner, (comp.), Trade Policy, Industrialization and Development, WIDER, Helsinki, 1989 y R. Helpman, et. alia, Trade Policy and Market Structure, MIT Press, Cambridge, Mass., 1989.

68/ Precisamente en ese tipo de intercambio se sustenta la vitalidad de las transacciones de los países desarrollados en los mercados internacionales (véanse, R. Helpman, ibidem.; y P. Chow, "Causality between Export Growth and Industrial Development: Empirical Evidence from the NIC", Journal for Development Economics, 1987).

69/ Conviene perfeccionar el análisis de la política comercial para incorporar con realismo los supuestos que se aproximen mejor a las condiciones de los mercados del mundo. La existencia de mercados imperfectos de productos o de factores o de "externalidades" tecnológicas, llevan a modificar las conclusiones tradicionales de la teoría del comercio y a permitir cierto activismo estatal, sobre todo cuando se le puede orientar con alguna certeza, como en el caso de actividades con ventajas comparativas evidenciadas en el funcionamiento previo o presente del Mercado Común. Véase, R. Baldwin, "Are Economists Traditional Trade Views Still Valid?", Journal of Economic Literature, Vol. XXX, No. 2, junio de 1992. Ello no supone descartar el paradigma del libre comercio, sino enriquecerlo con los nuevos desarrollos teóricos. Tampoco se trata de utilizar indiscriminadamente los viejos instrumentos de la protección. En la mayoría de los casos, medidas de política interna más que de carácter internacional son suficientes para corregir las distorsiones del mercado.

grado previo de industrialización, los sectores más alentados por la apertura externa son aquéllos donde antes se habían formado por sustitución de importaciones los núcleos manufactureros.⁷⁰

Por lo demás, las ganancias de la liberalización suelen ser pequeñas en países donde los desequilibrios macroeconómicos no alcanzan a crear distorsiones desproporcionadas o donde su historia es relativamente corta, como parece ser el caso general en Centroamérica. Más aún, puede causarse daños dinámicos significativos si la apertura perjudica a los sectores o actividades en que prevalecen economías de escala.⁷¹ Por eso revisten importancia el ritmo, las modalidades y secuencias de las estrategias de vinculación a la economía mundial.

Una crítica a las políticas de industrialización que predominaron en América Latina hasta los años sesenta fue que los gobiernos carecían de la información e inclusive del **know how** para seleccionar atinadamente las posibles actividades exitosas.⁷² Quizás otra crítica, aún más de fondo, podría derivarse de la formación de compartimientos estancos entre los enfoques de la industrialización estatal y la visión de los negocios o de las oportunidades de mercado de los empresarios privados o la de haber creado sesgos antiexportadores en la política industrial. Cerrar esas brechas no es fácil, sobre todo en países de industrialización incipiente.

No obstante, en Centroamérica cabría una política de fomento encaminada a crear "externalidades", un ambiente propicio al desarrollo tecnológico, servicios de infraestructura, así como de financiamiento a una gama de actividades de prelación casi obvia. Salvo en el caso de algunos rubros del capital regional básico, la promoción revestiría un carácter menos activo, esto es, los apoyos financieros o técnicos se organizarían de modo que las iniciativas empresariales prevalecieran, mas con el respaldo y en el marco de la acción conjunta de los gobiernos.⁷³

ii) Transformación productiva y acuerdo social. Integrar consensualmente a los sectores privados y públicos en la transformación productiva es el principal desafío de la modernización de las políticas económicas. Centroamérica podría encontrar un camino libre de la excesiva intervención estatal y de la pasividad privada, o de los efectos negativos de la situación inversa --observada en algunos casos actuales--, si las estrategias de exportación, renovación industrial y creación de servicios de infraestructura se plantearan regionalmente en torno a prioridades específicas, apoyadas en instrumentos conjuntos de acción, y sin las distorsiones de intereses o influencias políticas locales. Propiciar la formación de capas empresariales con visión regional parece constituir un ingrediente necesarísimo en un patrón de desarrollo pivoteado en el comercio internacional, es decir, en la creación de nichos regionales complementarios de especialización exportadora.

70/ Véanse, D. Shantayanan y D. Rodrik, "Trade Liberalization in Developing Countries: Do Imperfect Competition and Scale Economies Matter?", American Economic Review, mayo de 1989, y P. Krugman, Rethinking International Trade, MIT Press, Cambridge, Mass., 1990.

71/ Aquí debe encontrarse otro argumento en favor de una activa política de reconversión industrial que haga compatible la convivencia de los polos endógenos de crecimiento con la liberalización comercial. Véase, D. Rodrik, Trade Policies and Development: Some New Issues, Discussion Paper 181D, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass., 1990.

72/ Si bien ese argumento tiene importantes ingredientes de verdad, subestima la posibilidad de generar ganadores a través del simple mecanismo de ensayo y error, que utiliza cotidianamente el sector privado, como lo prueba la secuela de entradas y salidas del mercado de las firmas.

73/ Véase, Paul Krugman, Towards a Counter-Counter-Revolution in Development Theory, World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, Washington, D. C., 30 de abril y 1 de mayo de 1992.

De la misma manera, habría que propiciar también con criterios regionales una fuerte inversión en la formación del capital humano.⁷⁴ La incorporación funcional de la educación a las tareas de la transformación productiva supone implantar reformas en profundidad en sus sistemas formales e informales. En un nivel, habría que articular y vincular orgánicamente, la investigación y la educación superior a los problemas acuciantes de la sociedad y de la economía centroamericana. Las universidades no sólo deberían cumplir las funciones de enseñanza y crítica, sino también la de abordar sistemáticamente, mediante adecuaciones curriculares, la creación de carreras y financiamiento de centros de investigación, el análisis de los problemas peculiares de los países y la región y la de sus empresas y sectores productivos. En el otro extremo, el mejoramiento de la calidad de la educación escolar básica y la ampliación de su cobertura constituyen requisitos *sine qua non* de la transformación productiva, del logro de estándares sociales más equitativos y la formación de programas con las tasas de retorno más elevadas.

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

sino también alterar de raíz formas de organización, tradiciones y los mismos ordenamientos axiológicos de las sociedades.

iii) Desarrollo tecnológico. Precisamente, Centroamérica demanda con urgencia una política común de desarrollo tecnológico. No se trata exclusivamente de servir al desarrollo exportador, sino también de adecuar instalaciones industriales, integrar agricultura e industria y, en general, elevar los estándares de competitividad internacional de las actividades productivas.⁷⁵ Sin embargo, el campo de acción es tan amplio que rebasaría las posibilidades reales de abarcar todos los frentes. Por consiguiente, habría que proceder selectivamente, reforzando y generalizando en la región los esfuerzos nacionales externos, mediante los aportes técnicos, financieros y de canalización de la cooperación externa de los organismos de la integración.

En particular hay progresos significativos en identificar necesidades y prelación de la reconversión industrial. Tanto a escala nacional como a nivel centroamericano, ya se dispone de las investigaciones de base que permitirían lanzar rápidamente un programa selectivo de reconversión tecnológica e industrial, cuya cobertura variaría en función de prioridades definidas y de la disponibilidad de recursos complementarios a los nacionales.⁷⁶ Diez años de crisis se han encargado de depurar empresas, descartando las incapaces de resistir un clima abierto de competencia. La posibilidad de afianzar la competitividad de las principales industrias establecidas sería uno de los aportes fundamentales de

74/ Véase, CEPAL, Consideraciones sobre la formación de recursos humanos en Centroamérica (Versión preliminar), 14 de septiembre de 1992.

75/ Véase, CEPAL, Centroamérica: La modernización del sector industrial (LC/MEX/R.365), 4 de septiembre de 1992.

76/ Véanse, CEPAL, Reconversión industrial en Centroamérica, op. cit.; J.M. Salazar, Acciones conjuntas para el desarrollo de competitividad internacional y reconversión de los sectores productivos en Centroamérica, INCAE, San José, Costa Rica, 1990; J. Máttar y L. Willmore, "Industrial Restructuring, Trade Liberalization and the Role of the State in Central America", CEPAL Review, N° 44, Santiago de Chile, 1991, y SIECA, BCIE, ICAITI, Propuesta para reactivar la producción industrial y el intercambio de bienes complementarios en la región centroamericana, Guatemala, 1990.

la integración al afianzamiento de los mercados centroamericanos de trabajo, esto es, para cancelar uno de los sesgos más desfavorables del ajuste recesivo.

Aquí la articulación de esfuerzos de la SIECA, el ICAITI y el BCIE permitiría diseñar programas en las ramas de actividad que se considerasen prioritarias, como agente catalizador o complemento a los proyectos de alcance nacional y empresarial.⁷⁷

En el caso de las manufacturas, el potencial de la cooperación intrarregional no se agota en la reconversión industrial. Desde el punto de vista productivo, el mercado centroamericano ofrece posibilidades ampliadas de desarrollo de ventajas comparativas, por la vía de aprovechar las complementariedades regionales o las economías de escala, tanto para dar una base de sustentación de mercado, como para crear servicios comunes de apoyo.⁷⁸

Asimismo, es evidente el deterioro de los centros de investigación especializados en apoyar el mejoramiento sistemático de la productividad de la industria y de los principales cultivos de consumo interno y exportación (maíz, frijol, algodón, café, azúcar, etc.), así como de algunos de los programas de extensión y tecnificación de cultivos.

Dado el carácter sistémico de las mejoras en productividad y tecnología --esto es, la imposibilidad de alcanzarlas con medidas aisladas, desarticuladas

entre sí--, habría que emprender simultáneamente un conjunto de acciones complementarias, muchas de las cuales --valga insistir-- se prestan a tratamiento regional: fortalecimiento de los centros de investigación, adiestramiento y educación;⁷⁹ divulgación tecnológica; mejoramiento de los servicios de infraestructura; establecimiento de normas o estándares de control de calidad; modernización de las legislaciones.

iv) Medio ambiente e integración. En íntima relación con lo anterior se halla el fortalecimiento de las dimensiones comunitarias de la política de protección al medio ambiente. La depredación de los recursos naturales en la región ha llegado a niveles peligrosos en áreas específicas. Adicionalmente, la celebración cada vez más próxima de tratados de libre comercio conducirá a la concertación de estrategias precisas y novedosas en la materia, y a observar normas más rigurosas de condicionalidad ecológica. Algunos gobiernos nacionales han hecho progresos notables e incluso obtenido recursos importantes de la cooperación internacional. También han comenzado a desarrollarse mecanismos de alcance regional, como los de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, establecida por decisión de los presidentes de esa región. Con su patrocinio se ha generado una sólida agenda regional de trabajo que abarca algunos

77/ A título ilustrativo podría establecerse el siguiente procedimiento: una vez diagnosticadas las necesidades y viabilidad de la reconversión tecnológica en una determinada rama productiva, se diseñarían las reglas para otorgar asistencia de orden regional. Los apoyos financieros se canalizarían --como redescuentos del BCIE-- a través de los bancos nacionales, cuyas redes servirían para recibir las solicitudes de los empresarios interesados. Lo anterior estaría complementado con programas de apoyo en materia de asistencia tecnológica y comercialización. El sistema de fomento de México a actividades productivas seleccionadas se ha basado exitosamente en la instauración de redescuentos que estimulan el otorgamiento del crédito directo de la banca comercial.

78/ Exportaciones conjuntas, creación de sistemas modernos de información, organización de esquemas de subcontratación regional de productos y procesos, uso común de zonas francas, promoción de inversiones y coinversiones con el exterior, estandarización de normas técnicas y legislaciones sobre propiedad industrial, entrenamiento regional de recursos humanos, creación de centros tecnológicos de apoyo a la producción, etc.

79/ Véanse, CEPAL, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1992 y A. Razin, "Economic Growth and Education: New Evidence", Economic Development and Cultural Change, Vol. 25, Nº 2, Chicago, enero de 1987.

de los temas más apremiantes. A ella necesitará agregarse el tema importantísimo del ahorro y conservación del uso de la energía.⁸⁰

v) Otros aspectos de la reforma estructural. Otro aspecto de la reforma estructural --ya se apuntó-- se refiere a la decisión de aligerar la carga de funciones e intervenciones del Estado, asumiendo que la privatización y la eliminación de controles liberará las energías de los agentes productivos en favor de la eficiencia y la competitividad. En la reforma de los estados centroamericanos, la integración también desempeñaría un papel importante. En ese sentido, habría que impulsar la creación o el fortalecimiento de una serie de mercados (inexistentes en algunos casos, endebles en otros), que son necesarios en un proceso de liberalización económica. El caso más obvio es el mercado accionario y de capitales, pero también cabría fomentar la formación de lonjas de mercancías, mercados de aseguramiento de riesgos o coberturas, y muchos otros de naturaleza semejante.

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

Por otra parte, la mecánica misma de las privatizaciones en algunos casos arrojaría resultados óptimos, si se organizara de manera conjunta y con alcances regionales. Tómese el caso de las telecomunicaciones y la telefonía, servicio estratégico en la modernización del aparato productivo. La hipotética venta individual de las empresas nacionales no aseguraría los compromisos de inversión o el mejoramiento de los servicios, ni el nivel futuro de precios o los ingresos inmediatos por el fraslado de concesiones y los activos que podrían lograrse al ofrecer en conjunto la red centroamericana en una subasta de alcance internacional.

vi) Equidad e integración. Ya se ha insistido en la vertebración sistémica y en la interdependencia recíproca entre los objetivos del crecimiento y la justicia social. Aunque la integración no está construida institucionalmente, ni dispone de los instrumentos operativos para garantizar de modo directo, limitar o cancelar disparidades exageradas en materia de equidad, en una medida considerable puede contribuir al logro de ese objetivo de orden principalmente nacional.

Las acciones regionales, al aglutinar esfuerzos privados, públicos o mixtos, tienen un papel singular a desempeñar; no tanto en condicionar el comportamiento de las variables que más directamente influyan en el reparto del producto o de los costos y beneficios de las estrategias del manejo económico, como en desarrollar una infraestructura regional que las facilite a escala de cada país. Por lo demás, los nuevos paradigmas socioeconómicos entrañan un menor activismo estatal y una transferencia de funciones y responsabilidades a la sociedad civil. En el ámbito señalado, el tradicional papel tutelar del Estado, en defensa o protección de los trabajadores, habrá de ceder algún terreno a mecanismos organizativos de los diversos grupos sociales, cuyas negociaciones recíprocas definirán muchos de los resultados distributivos. Compensar las evidentes

80/ Véase, USAID, Medio ambiente y desarrollo sostenido en Centroamérica.

debilidades de la población pobre o marginada supone comprometer un enorme esfuerzo organizativo, que no podría estar cimentado más que en la ampliación medular del acceso a los sistemas educativos.

En páginas anteriores se insistió en la articulación orgánica entre cambio tecnológico, educación y adiestramiento de la mano de obra, con las aspiraciones al desarrollo en economías abiertas mediante la transformación estructural de su inserción en los mercados internacionales. También se subrayó el hecho de que el acrecentamiento del binomio productividad-excelencia tecnológica es la única vía de elevar consistentemente los salarios reales, y de esa manera vincular el crecimiento con bases distributivas cada vez más sólidas.

En esa línea de pensamiento, adviértanse los saltos cualitativos que podrían lograrse desde la preparación conjunta de libros de texto modernos que mejorasen la educación primaria --en cuya materia hay avances regionales importantes-- hasta el fortalecimiento de centros universitarios de primer nivel o centros de investigación bien articulados a los problemas productivos o sociales propios de Centroamérica. Sin duda, los mayores rendimientos marginales podrían derivarse de elevar la calidad --y en menor escala la cobertura, principalmente en el caso de los adultos y las mujeres-- de la educación primaria y técnica. Así, aparte de las ganancias en eficiencia, y en la flexibilidad o capacidad de entrenamiento de la fuerza de trabajo, se avanzaría bastante en facilitar la movilidad social, elemento decisivo en la transformación productiva, esto es, en la multiplicación de las oportunidades de ascenso de la población a la vida moderna.

Asimismo, hay un horizonte abierto a la cooperación regional en el cuidado de la salud. Ya existen programas preventivos de combate a epidemias, que convendría reforzar, singularmente en el caso del paludismo, el cólera y otras enfermedades que comienzan a reaparecer en América Latina. A lo anterior cabría añadir algunas acciones nuevas con parámetros regionales que, a la par de focalizar el gasto

social, comenzarían a compensar algunos efectos no deseados de los programas de ajuste, como los referentes a nutrición infantil.

Por último, es preciso advertir que el mejoramiento en la distribución de los beneficios y cargas del desarrollo exige un avance democrático, expresado en la participación ampliada de la población en la vida política de los países. Ganar flexibilidad de respuesta ante la mayor exposición a las fluctuaciones y cambios del entorno internacional, atender las exigencias de la construcción de un nuevo patrón de desarrollo, o las relacionadas con la elección de la modernización política por la vía de la democracia, hacen indispensable descansar cada vez más en la formación de acuerdos consensuales plurales como base de sustentación de las políticas de los gobiernos. Ello entraña situar mayores responsabilidades en las sociedades civiles. Los empresarios habrán de jugar un papel histórico más destacado pero, a la vez, es insoslayable incorporar a los procesos de decisión democrática a los numerosos grupos de la población hasta ahora marginados. La presencia de órganos regionales fortalecidos y la creación de instituciones nuevas, como el parlamento centroamericano, alejarían las decisiones trascendentes de la influencia de intereses locales o conveniencias políticas de corto plazo, y serviría al propósito de cuidar los objetivos superiores de la paz o de la justicia social.

5. Aspectos institucionales

Los vínculos entre las políticas económicas nacionales y las estrategias integradoras debieran reordenarse a la mayor brevedad posible. La unión económica es indispensable para compensar debilidades y atrasos que colocan a Centroamérica en desventaja frente a una economía internacional multipolar, inmersa en una lucha competitiva de intensidad desconocida hasta ahora.

En la Declaración de Esquipulas, y más específicamente en la Declaración de Antigua, los presidentes centroamericanos decidieron complementar los acuerdos de pacificación con un Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA), con el

propósito de recuperar tiempos perdidos y acomodar la región a esquemas modernos de desarrollo, congruentes con los cambios profundos del entorno internacional. Hay, entonces, incontrovertible voluntad política y hasta impaciencia por acelerar el ritmo del cambio transformador.

En las circunstancias presentes y previsibles, la revitalización del sistema regional de cooperación económica contribuiría decisivamente a completar el ciclo de estabilización y ajuste estructural que abrirá las puertas a una etapa nueva de desarrollo sostenido. Sin embargo, ello implica implantar cambios en las funciones, la dirección de los esfuerzos y las relaciones de las instituciones de la integración.

Subsisten, no obstante, inercias y obstáculos que nacen del abrupto cambio de circunstancias y de paradigmas económicos por medio de los cuales interpretar los problemas y definir las líneas de acción. El impacto del crecimiento económico en las décadas inmediatas a la posguerra causó cambios enormes y tensiones sociales que, en cierto grado, encontraron solución en el mismo éxito de los procesos de crecimiento, urbanización e integración.

Hoy, en cambio, muchos de los costos de la transformación tienen que pagarse antes, con la esperanza de que el desarrollo modernizador del futuro permita resarcir con creces los sacrificios invertidos. El saneamiento de las finanzas públicas ha debido cimentarse en parte en el recorte del gasto en servicios básicos; la apertura externa ha creado trastornos a muchas empresas productivas, sin que la creación de nuevos empleos en el sector exportador todavía los haya compensado plenamente; los apremios del corto plazo han llevado a cancelar o aplazar inversiones estratégicas y puesto en jaque el programa de cooperación regional.

Del mismo modo, el cambio de hoy deja por lo menos parcialmente obsoletas a un conjunto de instituciones nacionales y regionales que se habían organizado y desarrollado en torno a funciones que han perdido vigencia. En contraste, la administración del cambio se encuentra ante la falta de un armazón institucional

ad hoc, o enfrenta la necesidad de organizar funciones que no se atienden. A nadie escapa que los aparatos burocráticos especializados en administrar los aranceles o las restricciones cuantitativas han resentido el debilitamiento de sus atribuciones, y algo similar ocurre con las oficinas de programación sectorial. A escala regional, el análisis y debate de los incentivos fiscales a la sustitución de importaciones carece actualmente de relevancia, como también la promoción deliberada de industrias de integración. En cambio, se requieren cuerpos especializados en la negociación externa de los tratados de libre comercio, en su administración, o más adelante en materia de solución de conflictos, diseño y aplicación de reglas **antidumping**, o en la regulación de servicios públicos privatizados. Afirmación similar puede hacerse con respecto al seguimiento de los mercados para evitar abusos o ineficiencias monopólicas, en el diseño de mecanismos apropiados de encarar diversos problemas tecnológicos, educativos, de la producción, y el financiamiento del desarrollo, o en la elaboración de marcos legales que aseguren la concordancia de esos cuerpos e instituciones con la economía. El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en coordinación con diversos organismos nacionales, debería emprender la formación de administradores públicos capaces de atender las nuevas demandas de los sectores públicos centroamericanos.

Es también claro que el BCIE tendría ahora la función de promover un mercado regional de capitales y servir, junto con el Consejo Monetario, de punta de lanza para fortalecer la presencia centroamericana en los mercados financieros internacionales y en el aprovechamiento de oportunidades hasta ahora dejadas de lado por falta de mecanismos y conocimientos apropiados. Hasta que no se asienten o decanten con mucha mayor precisión las circunstancias y los objetivos de la integración en la década que se inicia, no parece apropiado intentar la reforma a fondo del tratado vigente. Mas no podrían dejarse de lado los programas mediante los cuales la cooperación regional pueda contribuir a dar salida definitiva a los problemas de la década perdida, sea en el campo de la estabilización, el financiamiento, la

apertura externa o la reforma institucional del Estado. Adviértase cómo --descontando progresos parciales-- la promoción conjunta de exportaciones, la organización de las negociaciones externas de libre comercio, la formación de un mercado regional de capitales, el diseño de una política regional de tecnología o de conservación ecológica, se encuentran todavía bastante desamparados desde la perspectiva institucional.

En ello debe encontrarse una de las causas de la pausada instrumentación de la Declaración de los Presidentes y del Plan de Acción Económica de Centroamérica. Ya están identificados los grandes objetivos y las directrices centrales de la transformación modernizadora; ahora tiene que procederse a completar los mecanismos institucionales, a jerarquizar detalladamente las prioridades, a fijar los calendarios de instrumentación y a articular las distintas políticas a escala regional y nacional.

Si bien las nuevas estrategias y las circunstancias propias del entorno externo demandan cambios profundos en los enfoques y en la organización misma del programa de cooperación regional, no se trataría en lo medular de hacer proliferar instituciones nuevas, sino más bien revitalizar y reorientar, cambiando programas y énfasis, a los organismos ya creados.⁸¹ Dos consideraciones apoyan ese criterio: la necesidad de limitar las superposiciones jurisdiccionales, y reducir el impacto sobre los presupuestos nacionales.

A la fecha, los apremios económicos y políticos han redundado en un profuso conjunto de mandatos y acuerdos, así como en la multiplicación de los foros de decisión y análisis. El afloramiento acumulativo de

prelaciones y su insuficiente vertebración conspiran contra el avance de los trabajos y propician la desorganización de los programas de las instituciones regionales.⁸²

Por tanto, es imprescindible simplificar y ordenar con rigor jerárquico las acciones regionales y, una vez definidas, armar en torno suyo los programas que permitan llevarlas a la práctica, estableciéndose una clara división del trabajo entre los distintos organismos, y entre éstos y las diferentes dependencias gubernamentales. Ello facilitaría el ordenamiento de la cooperación externa y cancelaría la aparición de pugnas jurisdiccionales inconvenientes.

A título ilustrativo, las páginas anteriores podrían servir al propósito de definir las grandes funciones y las tareas más apremiantes de las instituciones de la integración. A la SIECA correspondería de modo natural encargarse de los planteamientos de la reconstitución inmediata del mercado integrado de Centroamérica, así como de colaborar en las complejas negociaciones de liberalización del comercio con México, el aprovechamiento de los acuerdos asociados a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la Comunidad Económica Europea y el ensanchamiento de los convenios preferenciales con otros países de América Latina. El Consejo Monetario Centroamericano parece constituir el mecanismo ideal para establecer sistemas mancomunados de seguimiento de las políticas monetarias y fiscales, así como servir de foro para discutir las propuestas que faciliten la convergencia de las estrategias macroeconómicas de los miembros del Mercado Común.

81/ En la Reunión Cumbre de Tegucigalpa de 1991 se decidió aprobar un protocolo modificadorio de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y crear el Sistema de Integración Centroamericana con el propósito de disponer de un foro general donde abordar no sólo los problemas económicos, sino también los políticos y sociales de la cooperación regional.

82/ Establecer esas prelaciones y fijar jurisdicciones precisas a las instituciones y foros regionales, contribuiría bastante a orientar los trabajos de las concesiones ad hoc que han formado los gobiernos. En particular, de la comisión de juristas y la comisión encargada de formular el protocolo de reformas al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

El BCIE, no es ocioso insistir, podría convertirse en el núcleo coordinador de iniciativas relacionadas con la reconstitución del ahorro centroamericano y el acceso a sistemas modernos de financiamiento regional. Al mismo tiempo, eso le permitiría volver a retomar con modalidades nuevas el impulso a la reconstrucción y edificación de la infraestructura de alcance regional.

El ICAITI tendría que esforzarse en poner en marcha programas dirigidos a facilitar la reconversión industrial y el acceso a tecnologías avanzadas de las empresas centroamericanas, que promuevan su eficiencia y competitividad.

Los planteamientos modernizadores de los sistemas educativos serían una función asignable al Consejo Superior de Universidades Centroamericanas y los de las administraciones gubernamentales, al ICAP. Desde luego ese tipo de división del trabajo no excluiría el respaldo participativo de dos o más instituciones de la integración en un mismo programa. Tómese el caso del fomento de las exportaciones o el de la reconversión industrial: en el primero sería

aconsejable la combinación de esfuerzos de la SIECA y del BCIE, en tanto que en el segundo sería útil combinar las acciones del propio Banco y del ICAITI. La coordinación primaria de esos esfuerzos podría recaer en las reuniones del grupo interinstitucional, que tiene una larga experiencia de trabajo conjunto.

Esa reconstrucción operativa de las directrices presidenciales probablemente obligue a modificar en cierto sentido la representación gubernamental que integra los foros regionales. Por ejemplo, la presencia de los ministros de Hacienda, de los presidentes de los bancos centrales sería indispensable, tanto como la de los ministros de Relaciones Exteriores, en el quehacer cotidiano de la integración económica. Mientras uno de los focos integracionistas esté asociado a armonizar las políticas macroeconómicas, a crear mercados regionales de capitales, a negociar con el exterior acuerdos de financiamiento, complementarios de los de libre comercio, la presencia de esas dependencias resultaría funcionalmente necesaria a los objetivos que se persiguen.⁸³

83/ En los hechos no son iniciativas enteramente novedosas. Con anterioridad se habían organizado reuniones tripartitas con la participación de los ministros de la integración, los ministros de hacienda y los directores de bancos centrales. También se han celebrado encuentros de diversos ministerios (agricultura, comunicaciones, obras públicas, así como de organismos especializados: energía eléctrica, navegación marítima, etc.) y más recientemente de gabinetes económicos.

Primera edición
Impreso para Naciones Unidas — México, D.F. — mayo de 1993