

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.203 c-2
31 de agosto de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL



**CRITERIOS PARA LA ASIGNACION DE RECURSOS DE
INVERSION EN CENTROAMERICA**

27 OCT 1992

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto BID/BCIE/CEPAL, "Estrategia de Programación de Inversiones para Centroamérica" (BT BCE0027).

92-8-107



INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
A. LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO CENTROAMERICANO	3
1. Las definiciones de las cumbres presidenciales	3
2. Las prioridades para los proyectos de inversión	7
B. LA CONSISTENCIA MACROECONOMICA	9
C. EL ANALISIS SECTORIAL	10
1. Sector agropecuario	11
2. Sector industrial	16
3. Sector productivo de bajos ingresos	22



PRESENTACION

Este trabajo presenta una versión preliminar de los criterios estratégicos para orientar la asignación de recursos de inversión en Centroamérica. Se incluyen también elementos de definición de prioridades sectoriales. El documento es un informe de avance y un instrumento de trabajo del Proyecto BID/BCIE/CEPAL y se inscribe dentro de la cooperación técnica que brinda la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).



A. LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO CENTROAMERICANO

El objetivo de esta sección es señalar las prioridades para el desarrollo regional centroamericano con objeto de definir los grandes criterios que puedan guiar la identificación y selección de proyectos de inversión en los sectores productivos. Las declaraciones presidenciales emitidas en las cumbres de mandatarios centroamericanos son la fuente obligada para intentar definir los lineamientos para el desarrollo regional.

En medio de una década desgarrada por la violencia y la confrontación, las Cumbres Presidenciales han constituido verdaderos hitos en la historia reciente centroamericana. Apuntalada por los precedentes de Contadora, el Grupo de Apoyo y la colaboración de las principales organizaciones internacionales y del Papa Juan Pablo II, la Cumbre de Esquipulas II planteó "asumir plenamente el reto histórico de forjar un destino de paz para Centroamérica". Se adoptaron acciones congruentes con esta voluntad de paz y claramente la región ha dejado de ser en forma paulatina uno de los focos mundiales de conflicto. Fue a partir de la Reunión de Esquipulas II celebrada los días 6 y 7 de agosto de 1987, que se logró un punto de inflexión en la historia centroamericana. No obstante, la violencia como método de resolución de conflictos no ha logrado ser desterrado de Centroamérica.

1. Las definiciones de las cumbres presidenciales

En lo conceptual la Cumbre de Esquipulas II plantea con claridad meridiana: "reiteramos con firmeza que Paz y Desarrollo son inseparables". Así, los acuerdos y desarrollos posteriores han incluido no sólo lo militar y la reconciliación, sino también, con énfasis creciente, el desafío del desarrollo económico, social y político. En la Cumbre de Montelimar del 2 y 3 de abril de 1990 se acordó: "que la consolidación de la democracia, una vez superados los obstáculos a la paz, exige enfrentar con decisión el desafío económico y, en consecuencia, deciden que la próxima cumbre analice fundamentalmente: a) la reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración económica regional; b) la evolución hacia un sistema productivo integrado de la región; c) el replanteamiento de la

problemática de la deuda externa; y d) una mejor distribución de los costos sociales del necesario ajuste de las economías".

La Cumbre de Antigua, conocida como la Cumbre Económica, adopta los grandes lineamientos del desarrollo regional:

(1) Se define la apertura externa y las nuevas características de la integración y de la cooperación regionales en este contexto: "Impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, estableciendo mecanismos de consulta y coordinación para fortalecer la participación de nuestras economías en el comercio internacional...Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano". 1/

(2) Se otorga alta prioridad al combate a la pobreza y a la promoción de la democracia económica: "Reiterar la plena voluntad de nuestros gobiernos para enfrentar, mediante el esfuerzo propio, individual y de la sociedad en su conjunto, los desafíos del desarrollo, reactivando

1/ Un paso muy importante en el fortalecimiento de la integración regional tuvo lugar en la Cumbre Presidencial de El Salvador del 15 al 17 de julio de 1991, con la normalización de la participación de Honduras en el programa de integración económica centroamericana al suscribirse el "Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Honduras y los Gobiernos de las República de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica". También debe mencionarse la aceptación de la decisión de Panamá de incorporarse al proceso de integración regional, en particular mediante el inicio de los estudios técnicos conducentes a la multilateralización de sus relaciones comerciales con los países de la región. Otros avances incluyen la definición de los niveles arancelarios que deberán estar vigentes el 31 de diciembre de 1992, con un techo de 20% y un piso no menor de 5%, con franjas intermedias de 10% y 15%. Finalmente, se plantea que en las negociaciones con terceros países en materia comercial (Estados Unidos, México y Venezuela) Centroamérica actuará como región, sin perjuicio de los avances bilaterales que los países puedan obtener individualmente.

las economías para abatir la pobreza en un marco efectivo de democracia económica". 2/

(3) Se plantea el desafío de la transformación productiva y tecnológica en sus dimensiones nacional y regional: "Impulsar un proceso nacional y regional que permita acelerar la reconstrucción y transformación de las estructuras productivas y tecnológicas de los países centroamericanos, como base para una reinserción eficiente y dinámica de la región en el mercado mundial, que se traduzca en el bienestar de nuestros pueblos". 3/

(4) Se otorga prioridad a una fórmula "sustentable" de desarrollo: "Dar prioridad al establecimiento de mecanismos centroamericanos para la protección de los ecosistemas de la región y apoyar los esfuerzos nacionales, con especial énfasis en los recursos no renovables, suelos, bosques y aguas". 4/

(5) Se plantea un enfoque de seguridad alimentaria regional: "Coordinar políticas que permitan la incorporación efectiva del sector agrícola al desarrollo económico y social, enfatizando programas que garanticen la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento de productos

2/ La Cumbre de San Salvador acordó a su vez que la próxima Cumbre se destinaría preferentemente a los temas sociales: "Reunirse en la República de Honduras el 12 y 13 de diciembre del presente año y considerar preferentemente la temática social, a efecto de impulsar el diseño y ejecución de un "Programa Regional para la Reducción de la Pobreza", integrando la dimensión del mejoramiento del desarrollo humano, con la de elevar la capacidad productiva y el ingreso de los grupos más vulnerables"

3/ En la Cumbre de Puntarenas del 15 al 17 de diciembre de 1990, se avanza en la definición regional del tema ciencia y tecnología: "Aprueban la propuesta de "Política Regional de Ciencia y Tecnología", que elaboraron las autoridades competentes y les encomiendan un perfil de proyecto de inversión de desarrollo científico y tecnológico de los sectores productivos, tendiente a fortalecer su capacidad competitiva e innovación tecnológica en congruencia con el Programa Regional de Reconversión y Modernización de estos sectores y el Programa Arancelario".

4/ La Cumbre de Puntarenas hace un reconocimiento a la labor de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y la instruyen para que defina acciones en una serie de campos.

básicos, en condiciones de estabilidad de precios y libre comercio en la región centroamericana". 5/

Otros aspectos de la Declaración señalan lineamientos para el desarrollo que no son directamente pertinentes para un documento cuyo objetivo es definir prioridades para una estrategia de programación de inversiones en los sectores productivos. Entre éstos merece mencionarse: la coordinación y fortalecimiento de grupos centroamericanos que participan ante los foros y conferencias internacionales; manejo de las deudas externas; políticas, programas y proyectos en educación e investigación científica y tecnológica; coordinación de la cooperación externa; modernización de los sectores públicos y formación de los recursos humanos. No obstante, pueden resultar acciones indirectas que podrían tener relación con proyectos de inversión en los sectores productivos, como reconversión de deudas externas para los propósitos de proyectos productivos. A su vez, los programas de modernización de los sectores productivos, la formación de los recursos humanos y la educación e investigación científica y tecnológica se vinculan con algunos de los puntos planteados anteriormente e incluso podrían ser su prerrequisito; sin embargo, por no definir nuevas áreas críticas de inversión productiva no se les incluye ex profeso, lo cual no disminuye su importancia para el desarrollo regional.

Las seis prioridades antes mencionadas se encuentran reiteradas y reforzadas en la Declaración de Puntarenas; en particular en lo que se refiere a la reinserción de América Central como subregión a los mercados internacionales, los Presidentes de la región plantearon su decisión de: "...continuar impulsando el establecimiento de la nueva integración centroamericana, que busca fortalecer a la región como un bloque económico, para insertarla exitosamente en la economía mundial, mediante la adopción de acciones como las siguientes: la liberalización del comercio regional y extrarregional; la ejecución de una política regional sobre precios y

5/ La Cumbre de El Salvador aprobó el Plan de acción para la Agricultura Centroamericana que tiene como propósitos "...incentivar la producción agropecuaria, consolidar el comercio intrarregional de productos agropecuarios, garantizar la seguridad alimentaria e incrementar y diversificar las exportaciones". a su vez plantea que la liberalización del comercio productos agropecuarios deberá ocurrir entre el 31 de diciembre de 1991 y el 30 de junio de 1992.

abastecimiento de productos agropecuarios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de Centroamérica; el apoyo al desarrollo de los sectores productivos mediante programas de modernización y reconversión; la elaboración de propuestas específicas que conduzcan a solucionar el grave problema de la deuda externa que enfrentan nuestros países; y la acción regional conducente a eliminar los obstáculos discriminatorios que sufren nuestras exportaciones en otros países".

2. Las prioridades para los proyectos de inversión

De los puntos anteriormente mencionados en las Cumbres Presidenciales se deduce que las grandes prioridades en cuanto a la identificación y selección de proyectos de inversión, tanto regionales como nacionales, deberán responder a:

a) En cuanto al desafío de la competitividad internacional:

i) Desarrollar y consolidar las ventajas comparativas para la región como un todo y para los países considerados individualmente, así como elevar la competitividad de la producción sustitutiva de importaciones para que se pueda adaptar a climas de mayor competencia. Esto requiere promover mecanismos de integración de la oferta con una visión regional que impulse la complementariedad mediante la debida especialización en productos y procesos, de tal manera que se aumente la competitividad de la región y se incremente el valor agregado regionalmente.

ii) Aumentar el volumen y la eficiencia de la producción de bienes no transables y de aquéllos que directamente inciden en el costo de vida de la población trabajadora, en particular en el sector agropecuario. En algunos de estos casos --la seguridad alimentaria, por ejemplo-- la perspectiva regional resulta especialmente adecuada.

iii) Facilitar el acceso de los productos centroamericanos a terceros mercados. En este sentido, deberán tener prioridad los proyectos de comercialización e importación conjunta.

iv) Impulsar la incorporación de la pequeña y la mediana empresa al esfuerzo exportador. Algunos proyectos, en particular los agropecuarios, pueden diseñarse con el objetivo expreso de incorporar el mayor número de participantes.

b) Concentrar esfuerzos en proyectos que beneficien a los grupos más pobres, tanto en proyectos directamente productivos como en el alivio de sus necesidades básicas (también mediante proyectos productivos). En este sentido, el Proyecto deberá contribuir en la definición de mecanismos financieros e institucionales que faciliten la canalización de recursos hacia los proyectos productivos de los sectores de bajos ingresos. Se deduce también como criterio de evaluación la incorporación de mano de obra de los proyectos de inversión como un mecanismo básico de ataque frontal a la pobreza.

c) En cuanto a los proyectos que involucren el uso de recursos naturales o que tengan consecuencias sobre el ambiente, deberán poseer una perspectiva de desarrollo "sustentable". Es decir, deberá incorporarse un análisis del impacto ambiental de los proyectos de inversión, así como otorgarse prioridad a proyectos de manejo racional de los recursos renovables. Además, deberán tener una consideración explícita las posibles soluciones de participación e incorporación de grupos comunales potencialmente afectados o beneficiados. Dado que el deterioro ambiental en Centroamérica, en muchos casos, está directamente vinculado con los altos niveles de pobreza, se deben promover proyectos que a la vez que efectúan un manejo racional de los recursos naturales, benefician a los grupos más pobres que viven en ambientes frágiles.

d) En lo referido al desarrollo científico y tecnológico, éste tiene una incidencia directa e inmediata sobre el posible impulso de nuevas ventajas comparativas o de sustitución eficiente de importaciones, así como sobre los niveles de eficiencia en la producción de bienes no transables y de bienes salario; puede tener un impacto sobre la población que vive en condiciones de pobreza; y, en general, el desarrollo "sustentable" se basa normalmente en el cambio tecnológico en la explotación de los recursos naturales. De tal modo, que los proyectos de desarrollo científico y tecnológico en sus aplicaciones a los sectores productivos cruza transversalmente los objetivos anteriores, pero su importancia requiere una mención explícita. Además, deben tomarse en cuenta las amplias posibilidades de colaboración regional que existen en este campo al consolidar esfuerzos de desarrollo y de transferencia tecnológica. El Proyecto deberá poner el énfasis en los proyectos de inversión que

signifiquen la difusión de innovaciones y que promuevan la vinculación entre los sectores productivos y los centros nacionales y regionales de desarrollo científico y tecnológico.

B. LA CONSISTENCIA MACROECONOMICA

Las prioridades antes señaladas para el desarrollo regional corresponden en gran medida con las directrices de desarrollo nacional. Se ha señalado que nunca en la historia reciente centroamericana había habido tal correspondencia en materia ideológica entre los gabinetes ni mayor similitud en sus políticas macroeconómicas.

No obstante, todas las formulaciones de políticas macroeconómicas se debaten entre los requerimientos de estabilidad y el impostergradable crecimiento. El manejo de instrumentos como tasas de interés y tipo de cambio puede aplicarse de diferente forma si el objetivo es la promoción de exportaciones no tradicionales, o si es la reducción de la inflación; vinculados, desde luego, en la medida que una baja inflación es una condición para el dinamismo de las inversiones.

El tema de la consistencia macroeconómica se ha abordado en el Proyecto mediante el uso de una versión modificada por la CEPAL del modelo de consistencia macroeconómica elaborado por el Banco Mundial. El objetivo de los modelos que se construirán para cada uno de los países es determinar la consistencia de mediano plazo de determinadas metas de inversión. Se analizarán las brechas que estas metas definan en el sector externo y en el ahorro nacional con objeto de plantear su viabilidad. Los modelos permiten, a su vez, suponer distintos escenarios de ajuste estructural, por ejemplo, en cuanto a la eficiencia de la inversión. 6/

Los distintos escenarios que se tendrán para cada uno de los países servirán de insumo para los expertos sectoriales, quienes tomarán las cifras globales de formación de capital como insumo para determinar las posibilidades en sus respectivos sectores. El objetivo sería regresar

6/ En la actualidad se han ajustado los modelos para El Salvador y Honduras. Debe mencionarse que para el análisis macroeconómico se está contando con la colaboración de la Unidad de Desarrollo Económico de la Subsección de la CEPAL en México.

luego a las simulaciones macroeconómicas con la información sobre el potencial sectorial y concluir con una visión más realista sobre las posibilidades de inversión en Centroamérica. Este análisis posterior no pretendería introducir nuevas especificaciones a los modelos, sino un análisis de crítica de los resultados de formación de capital de carácter global a partir de los análisis de tipo sectorial.

C. EL ANALISIS SECTORIAL

Con el objetivo de caracterizar el proceso de inversión en Centroamérica, en la medida en que las estadísticas de cuentas nacionales de cada uno de los países lo posibiliten, se realizarán análisis de los sectores industrial y agropecuario en cuanto a la formación y el acervo de capital. 7/ En caso de que esto no sea posible, se dejarán planteadas metodologías con ese objetivo. También se hará una estimación global (sin especificar las dimensiones sectoriales) de la formación y acervo de capital para el caso de Honduras con el objetivo de dejar planteada una metodología de análisis que luego el BCIE pueda aplicar a los otros países de la región. A este efecto se tiene planeado contratar un consultor especializado.

El objetivo de los cálculos de formación y acervo de capital por sectores es contar con mayores elementos de juicio para analizar las posibles trayectorias de la inversión en Centroamérica. También en la medida en que se determine el acervo se puede analizar su idoneidad en términos de los objetivos actuales de la estrategia de crecimiento y de acuerdo con el potencial que el sector presente.

El análisis sectorial de los procesos de inversión servirá, a su vez, para formular criterios macrosectoriales de evaluación de proyectos o programas de inversión. Podría obtenerse de este modo criterios

7/ Hasta el presente se ha iniciado el cálculo de la formación y el acervo de capital del sector agropecuario de Honduras, con objeto de determinar la existencia de información necesaria. A su vez, la Unidad Agrícola Conjunta CEPAL/FAO ha dedicado recursos a la colaboración con el Proyecto en el cómputo de la formación y acervo de capital en el sector agropecuario para los cinco países.

discriminantes de acuerdo con el aporte que una determinada inversión o programa pueda realizar al Producto interno Bruto (PIB) del sector o sobre otras variables como divisas y empleo. Este tipo de análisis posibilitaría tomar grandes decisiones sobre áreas de concentración subsectorial o de proyectos en los que los fondos del BCIE puedan tener un mayor impacto. 8/ Posibilitaría, a su vez, definir los criterios con objeto de clasificar los perfiles de proyecto y los programas de inversión del banco de proyectos que se construirá en el BCIE.

A continuación se presenta una versión preliminar de los criterios para determinar las prioridades en cuanto a la selección de proyectos o programas que conformarían la cartera de proyectos que se obtendrá como fruto final del Proyecto. Estos criterios se deducen de las prioridades para el desarrollo regional y no responden, necesariamente, a las prioridades actuales del BCIE. Se presentan en este Informe con el propósito de obtener una reacción del Banco. Una respuesta bien podría ser que el BCIE no pretende abarcar todas las áreas que se sugieren como prioritarias, o bien podría plantear áreas críticas adicionales no contempladas en el presente análisis por razones propias de su metodología. 9/

1. Sector agropecuario

En una primera etapa se han recopilado los trabajos sobre grandes programas de inversión agropecuarios en los que han participado tanto la CEPAL como el BCIE. Se recopilaron además otros proyectos de inversión preparados por las instituciones del sector. El énfasis ha sido, de acuerdo con el objetivo para el sector, seleccionar actividades agrícolas que admitan su vinculación con las etapas agroindustriales. Esto significa identificar grandes complejos o sistemas productivos que puedan tener un impacto

8/ Sería una aproximación al costo de oportunidad de determinados proyectos o programas de inversión.

9/ De un análisis distinto del sectorial, enfocado más a las necesidades de financiamiento de las actividades económicas, se podría concluir, por ejemplo, que el BCIE podría jugar un papel importante en el financiamiento de las actividades de pre-embarque y post-embarque de las exportaciones.

importante sobre los sectores agropecuarios y agroindustriales. Requiere una visión de conjunto de proyectos de inversión con sus aspectos agrícolas, agroindustriales y de sus interrelaciones, y, además, de políticas macroeconómicas que puedan tener incidencia sobre las decisiones de inversión y sus concatenaciones.

La metodología que se está siguiendo parte de esta recopilación de proyectos y programas para luego someterlos al análisis de acuerdo con los criterios para seleccionar inversiones. Estas evaluaciones son preliminares, dado que las estimaciones globales de acervo y de formación de capital, que luego permitirían un análisis adicional, apenas se encuentran en sus fases iniciales.

Se realizó una evaluación preliminar de uno de los programas principales, la producción de aceites y grasas comestibles. Es éste un caso claro de integración de actividades agrícolas con las agroindustriales. Incluso, en la fase agrícola existe experiencia en la región por parte de pequeños productores (Costa Rica) y de cooperativas (Honduras); en las fases agroindustriales más simples también han participado cooperativas. Las estimaciones de demanda, conforme a supuestos conservadores, indican un mercado amplísimo, en especial si se consideran las posibilidades de exportación a mercados como el mexicano y el venezolano, con los que la región está negociando tratados de libre comercio.

De acuerdo con los criterios tentativos para seleccionar inversiones, se realizaron algunas estimaciones preliminares del impacto de inversiones supuestas sobre el PIB agrícola, divisas y empleo. Basándose en estos análisis y con el apoyo de la Unidad Agrícola CEPAL-FAO en coordinación con la Gerencia de Promoción del BCIE, se realizó un encuentro empresarial con el objetivo de promover las inversiones en este campo. El resultado del encuentro fue altamente satisfactorio. No sólo se reforzó la idea de que éste puede ser un programa de importancia para el BCIE que satisface los criterios antes mencionados, sino que también se trazaron actividades de seguimiento.

Entre estas actividades, merece destacarse en primer lugar, la programación de un nuevo encuentro en septiembre con objeto de formalizar la creación de una asociación regional de productores de aceites y grasas

comestibles. En segundo lugar, las autoridades hondureñas de la Secretaría de Economía, quienes asistieron al encuentro, plantearon su solicitud para que el Proyecto contribuya a preparar un perfil de proyecto de inversión, para ser promovido por el Gobierno. En vista de que el perfil se refiere a una inversión con impacto regional y a que se podrían generar modelos cuya utilización trascienda este caso particular, se ha accedido a colaborar.

Desde un punto de vista metodológico, el análisis preliminar de los complejos agrícolas y agroindustriales ha planteado desafíos particulares que pueden enfrentar sus ejecuciones. Hace unos años estos grandes complejos los acometían las empresas extranjeras o bien el Estado a través de sus organismos de fomento e inversión. En la actualidad, al haberse retirado el Estado de las inversiones directamente productivas en todos los países de la región, aquéllas que no sean realizadas por las corporaciones transnacionales pueden tener dificultades de ejecución. Se plantean diversas necesidades, entre las que se puede mencionar: la preparación de los estudios de factibilidad con las dimensiones del proyecto global; la concatenación en el tiempo, en sus dimensiones y en sus localizaciones de las inversiones en plantaciones y en las plantas procesadoras; la coordinación de muchos productores agrícolas y la organización de las fases industriales; la concertación con las autoridades públicas del marco de políticas macroeconómicas y de fomento adecuado, etc.

De modo que desde su concepción debe considerarse quiénes serán los gestores del proyecto con el fin inmediato de que las características del perfil se adapten a estos potenciales inversionistas. También desde la perspectiva de la promoción del proyecto y en la consideración misma de su factibilidad, debe considerarse el potencial de concertación entre los inversionistas privados y de éstos con las autoridades públicas.

Esto supone una metodología de formulación y promoción que hasta ahora el BCIE no ha realizado en sus proyectos de inversión en los sectores productivos. Su principal justificación es que en las circunstancias institucionales actuales de los países de la región puede haber una debilidad en los actores de los grandes proyectos de inversión en el sector agropecuario y agroindustrial considerados como complejos productivos. El riesgo de no reconocer esta debilidad es que con excepción de los proyectos

que ejecuten las grandes compañías extranjeras, puede ocurrir que el objetivo de vincular la producción agrícola con la agroindustrial sea atomizado en pequeñas inversiones sin un impacto sectorial de importancia. El marco del presente Proyecto podría servir para algunos casos piloto que luego podrían evaluarse con el objetivo de que el Banco defina sus políticas para relacionarse con los sectores productivos; tema que deberá abordarse en consulta con los países de la región para definir los mecanismos potenciales de concertación de la formulación, promoción y ejecución de los proyectos de inversión de complejos agroindustriales.

Se encuentran también en una fase preliminar de evaluación posibles programas en los siguientes campos: cítricos, agricultura por riego y comercialización de productos agrícolas perecederos.

La investigación aplicada y la transferencia de tecnología en el sector agropecuario tiene mayores muestras de éxito en la región que las que pueda exhibir el sector industrial. Existen cultivos como el café, la palma africana y el banano, en los que las productividades logradas se ubican entre las más altas del mundo. También en los llamados productos no tradicionales se ha logrado adaptar las tecnologías más modernas con el objetivo de lograr la competitividad internacional; algunos de los productos más sobresalientes son las flores y las plantas ornamentales, hortalizas y frutas frescas. 10/

En vista de que la competitividad internacional demanda cada vez un mayor uso de las tecnologías óptimas, estos resultados merecen reforzarse en los proyectos de inversión que se planteen. Es decir, debe asegurarse el empleo de las tecnologías adecuadas a la competitividad internacional, lo que puede significar incursionar en algunas tecnologías seleccionadas de vanguardia.

Pueden plantearse proyectos que trasladen hacia afuera la frontera de aplicación de innovaciones. En especial, es de interés promover el

10/ Otra tiende a ser la historia en los casos de producción para el mercado interior, cuando ésta ha estado en manos de pequeños productores. De tal manera que se presenta un caso de claro dualismo estructural en la producción agropecuaria centroamericana. Este no es el lugar de abordar tan vasto problema, que involucra aspectos de asistencia técnica, transferencia de tecnología, políticas de precios y de protección, mercadeo, etc.

desarrollo de biotecnologías aplicadas a la agricultura tropical e innovaciones desarrolladas en otras regiones. Existen algunos casos exitosos en Centroamérica de aplicación, por ejemplo, de cultivos de tejidos a la propagación asexual de especies, en casos como el banano, plátano y tubérculos. Este tipo de proyectos que promueven la aplicación de innovaciones resulta de importancia primordial, en vista de que los mercados internacionales serán crecientemente competitivos y que la innovación será cada vez más uno de los elementos que definan la capacidad competitiva.

Adicionalmente, los requisitos de disminución de productos químicos en la agricultura y, en general, la preocupación por la contaminación ambiental, son especialmente severos para la agricultura tropical. La producción de las zonas tropicales como la centroamericana corre el peligro de verse desplazada de sus mercados de exportación a medida que las normas fitosanitarias se vuelvan más estrictas. En este sentido es vital la investigación y el desarrollo de innovaciones que permitan reducir la presencia de elementos contaminantes en los productos y en los ambientes en los que éstos se producen. Es importante promover un programa regional de reducción de los efectos contaminantes de las prácticas agrícolas y agroindustriales, en el que el BCIE podría financiar aquellos proyectos productivos que se enmarquen dentro de este programa.

Es dato conocido que una elevada proporción de los suelos centroamericanos (más de dos tercios) son de vocación forestal, y que diversos factores socioeconómicos están asociados con el hecho de que estos suelos forestales se están incorporando crecientemente a usos agropecuarios con resultados de deterioro ecológico. En algunos países, como Costa Rica, existe una importante parte del territorio nacional bajo distintas formas de protección (más del 20 por ciento), sin embargo, la presión sobre estas áreas, ante el inminente agotamiento de los bosques no protegidos, mueve a pensar que la estrategia de conservación tendrá que atacar el cúmulo de factores socioeconómicos que afectan las decisiones de talar bosques cuyos suelos no son aptos para otro tipo de explotación. En otros países, como El Salvador, el deterioro ecológico y la pérdida de suelos es aún más

grave. 11/ Entre la diversidad de factores involucrados se menciona la ausencia de una tradición de manejo racional de los recursos forestales que incluya proyectos de reforestación y una integración de la industria de la madera con el manejo de los bosques.

A pesar de las dificultades someramente esbozadas, los proyectos de inversión agroindustriales que incluyen manejo de bosques se justifican plenamente desde el punto de vista de la vocación de uso de los suelos de la región y como medida de mejoramiento de las condiciones y perspectivas ecológicas de esta zona especialmente rica en especies tropicales.

2. Sector industrial

Al igual que en el caso del sector agropecuario, para el industrial se intentarán computaciones del acervo y de la formación de capital en el sector. En este caso, el análisis de la idoneidad del acervo requiere plantearse las consecuencias del cambio en el modelo de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, a la promoción de las exportaciones. Se abre así el tema de la reconversión industrial. 12/

La reconversión industrial se abordará desde diferentes perspectivas complementarias. En primer lugar, desde el nivel microeconómico, en el que la óptica del problema es el de la empresa individual. Las empresas pueden requerir de modernizaciones sustanciales en sus equipos y sistemas. Algunas de estas necesidades son susceptibles de convertirse en proyectos de inversión que podrían ser aportados a la cartera de proyectos del BCIE. En particular, las empresas relativamente grandes tienden a ser capaces de formular sus propios proyectos de reconversión y a contar con las condiciones financieras que les permiten abordar los mercados financieros sin mayores tropiezos. Muy distinta es la situación de las empresas

11/ Honduras y Nicaragua cuentan con los mayores recursos forestales de la región. Sin embargo, la industria maderera de los países vecinos y sus propias presiones agrícolas en la actualidad amenazan con intentar explotaciones no racionales de estos recursos.

12/ Este conceptualmente incluye el subsector agroindustrial, que es limítrofe entre los dos sectores industrial y agropecuario. Sin embargo, para los efectos del proyecto el subsector agroindustrial se incorporará en el análisis del sector agropecuario en consonancia con el objetivo de transformar la agricultura en agroindustria.

medianas y pequeñas que pueden no disponer de la información ni de la fortaleza financiera para su reconversión. Aquí cabe la decisión estratégica de que predomine el más fuerte y que haya una recomposición de capitales a partir de las empresas que no logren subsistir, o bien tratar de evitar la concentración de la propiedad y la reducción en el número de empresas, para lo cual debe abordarse frontalmente el tema de elevar la competitividad de las empresas medianas y pequeñas. 13/

En segundo lugar, deben introducirse las consideraciones de áreas críticas o prioritarias para la reconversión industrial, que han definido las autoridades nacionales y los propios sectores privados. 14/ En este campo es preciso delimitar aquellas ramas industriales que están sujetas a estrés como resultado de la desgravación arancelaria y el consecuente descenso en su protección efectiva. Estas ramas deben ser analizadas con el fin de plantear la factibilidad de su reconversión basándose en una probable eventual competitividad internacional. Los esfuerzos de reconversión de "hospital" no debieran prodigarse a ramas fuertemente amenazadas por serias limitaciones a su competitividad.

Un segundo grupo de ramas industriales que debe seleccionarse es el de aquéllas en las que ante el cambio en las señales de precios que hacen atractiva la exportación, éstas responden fácilmente. En este caso los esfuerzos de reconversión tienden a ser predominantemente micro mediante proyectos de inversión por empresa. No obstante, también en este caso se puede concebir esfuerzos subsectoriales mediante estrategias que adopten esta dimensión. Entre éstas se señala, por ejemplo, el intento en la industria textil y de la confección por pasar de simple maquila al llamado "paquete completo", que requiere desarrollar nuevas habilidades de mercadeo, financiamiento y abastecimiento de materias primas; hasta

13/ Una justificación importante para emplear una desgravación arancelaria gradual frente a una de "shock" es precisamente evitar una posible concentración de la propiedad mediante un apoyo a la reconversión de las empresas que lo puedan requerir.

14/ Una propuesta metodológica en este sentido, a partir de la cual se podría deducir un sistema de ponderación puede verse en Rodríguez, E. y Morales, P. "Selección de actividades para el programa de reconversión industrial de Costa Rica". Industrialización y Desarrollo Tecnológico. Informe No.9. División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología. LC/G.1636, Santiago, agosto de 1990.

plantearse incluso la venta bajo marca propia que requiere un esfuerzo mucho mayor. En países pequeños como los centroamericanos esfuerzos como los mencionados trascienden normalmente las posibilidades de empresarios individuales, por lo que proyectos de reconversión de este tipo quizás haya que plantearlos para varios de ellos.

Otro ejemplo importante sería el desarrollo de bolsas de subcontratación en ramas como la metalmecánica, con lo que se alcanzarían resultados de especialización y división del trabajo similares a los que se pueden lograr por la vía de la concentración de la propiedad, pero sin los efectos correspondientes que se consideran indeseables. El desarrollo de bolsas de subcontratación posibilitaría que empresas pequeñas y medianas se incorporen al esfuerzo exportador y que estas bolsas desarrollen los mecanismos de transferencia de tecnología y de control de calidad, que de otra manera sería difícil de alcanzar. En la actualidad existe un esfuerzo por constituir bolsas de subcontratación en Costa Rica y en El Salvador. ^{15/} Sería interesante promover proyectos de reconversión en el marco del fortalecimiento de las bolsas de subcontratación y de sus mecanismos operativos. Mantener una perspectiva subsectorial también serviría para consolidar y lograr economías de escala, por ejemplo, en cuanto a las importaciones de materias primas, en las negociaciones de transporte tanto de importación como de exportación. Podrían servir también para alcanzar las cantidades mínimas necesarias para exportar. En general, los proyectos de inversión podrían tener como meta el fortalecimiento de las organizaciones que promuevan las economías de escala, la división del trabajo y la especialización.

En tercer lugar, se puede plantear proyectos de inversión que correspondan a una concepción subsectorial de reconversión industrial. Mediante un análisis de la estructura industrial de una rama determinada es posible plantear proyectos que tiendan a llenar vacíos en esta rama, lo

^{15/} El Proyecto lo ejecuta la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) y es financiado por la Agencia de Cooperación Española. Está en preparación un Convenio de cooperación entre FEDEPRICAP y la CEPAL con el objetivo de que el Proyecto pueda coordinar actividades, en la forma de proyectos de inversión, con el proyecto de formación de bolsas de subcontratación.

que concretaría la producción de determinados bienes y haría rentable un mayor número de inversiones. En este caso se estaría refiriendo a la construcción de ventajas comparativas en nuevos productos y procesos. Este tipo de análisis resulta muy pertinente para Centroamérica en tanto que la sustitución de importaciones implantada fue de etapa final del proceso, por lo que las estructuras industriales resultantes son bastante incompletas.

Un elemento adicional que se puede introducir en esta dimensión del análisis es identificar los productos que en el comercio internacional están en retroceso, estancados o son los más dinámicos. 16/ A partir de estas consideraciones, resulta interesante plantear la posible especialización en bienes dinámicos, lo cual puede requerir completar la estructura industrial con el objeto de hacer rentable la producción de un determinado bien. En estos casos, es frecuente que la definición de productos no coincida con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Por ejemplo, los aparatos para oficina (uno de los productos más dinámicos) involucran procesos de las ramas plásticos, electrónica y metalmecánica. 17/

En este sentido, puede plantearse una cuarta dimensión del análisis que parte de visualizar las estructuras industriales a nivel regional. Este paso permitiría definir las posibilidades de producción e inversión, considerando las posibles complementaciones entre la producción de los distintos países. Podrían surgir proyectos de producción que incluyeran no sólo más de una empresa sino más de un país, ya sea con una división de procesos o réplicas de los mismos procesos con el fin de alcanzar los mínimos deseados o enfrentar las cuotas de terceros con producciones de orígenes distintos. Incluso podrían llegar a plantearse vinculaciones mediante las bolsas de subcontratación, así como formular objetivos de importación, manejo del transporte y la comercialización de realización

16/ Véase por ejemplo el Informe de la Economía Mundial, 1989, CLEPI, Santiago.

17/ Siguiendo este tipo de análisis la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) de Costa Rica ha definido como sector prioritario tanto para la reconversión industrial como para la atracción de inversiones las actividades plásticos, electrónica y metalmecánica.

regional. Sería interesante plantear proyectos de inversión que promuevan las definiciones de competitividad sobre una base regional.

Una de las debilidades estructurales de las economías subdesarrolladas es la ausencia en la incorporación de los elementos científicos y tecnológicos a los sectores productivos. Esto ha ocurrido por una compleja red de factores, entre ellos merece destacarse que la especialización internacional en bienes de tecnología estándar y la sustitución de importaciones de bienes de tecnología también estándar y de fase final, en general, se asocian con una competencia basada en costos y no en innovación tecnológica. En consecuencia, estas actividades no generan demandas importantes sobre los sectores científicos y tecnológicos. No obstante, el desarrollo requiere de la incorporación de las capacidades científicas y tecnológicas con los sectores productivos para crear las condiciones de un aumento sistemático de la productividad y de la capacidad de innovación. Por otro lado, en muchos casos, la especialización en los productos dinámicos del comercio internacional demanda de una fuerte capacidad de innovación, pues en ésta se basa la competitividad. De tal manera, que la incorporación de la innovación mediante proyectos de inversión abre una de las áreas críticas de gran relevancia en el mediano plazo. ^{18/} Incluso puede sugerirse que una de las áreas de trabajo del BCIE fuera el financiamiento de proyectos de inversión de innovación tecnológica de carácter regional, lo cual requiere de la obtención de una línea de financiamiento que se adapte a las condiciones de este tipo de proyectos. En particular, resultaría de gran interés que el BCIE contribuyera al financiamiento de una red de centros de generación de ciencia y tecnología y de sus mecanismos de transferencia a los sectores productivos, de tal manera que los esfuerzos realizados en un país sean aprovechados en los demás. Este es un campo de alto costo, por lo que economías pequeñas como las centroamericanas debieran tener un alto

^{18/} Incluso podría pensarse que el financiamiento de los proyectos de innovación cuenta con un elemento de beneficio social superior al privado, por lo que podría tener condiciones especiales en cuanto a plazos o tasas de interés. Un ejemplo pionero en este campo es el préstamo del BID al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) de Costa Rica.

incentivo para compartir costos. Este esfuerzo sería además coincidente con el objetivo de promover la definición de ventajas comparativas sobre una base regional.

Uno de los mercados más importantes en cada país está constituido por sus sectores públicos. En algunos casos se ha documentado cómo éste ha sido instrumental en el desarrollo de algunas industrias como la química, los microprocesadores y muchas más. En las circunstancias de países en desarrollo, el sector público puede promover la innovación de sus abastecedores nacionales siempre que no se generen condiciones de protección que tiendan a cobijar ineficiencia. Como un caso piloto dentro de este planteamiento, se encuentra en vías de realización una consultoría para el Proyecto sobre las posibilidades de la industria costarricense de ampliar su capacidad para suplir las demandas del sector de generación y de distribución de energía eléctrica. Los objetivos serían, por un lado, generar perfiles de proyecto de inversión que ampliaran esa capacidad de suplir las demandas de este sector, que podrían incluir, en algunos casos, innovación tecnológica; y, por el otro, generar una metodología que luego fuera aplicable en los otros países de la región.

Finalmente, se podría identificar un último nivel que es el de proyectos de inversión con impacto para todo el sector industrial. Se trataría, por ejemplo, de la creación de institutos de normalización y medidas, control de calidad, cumplimiento de medidas fitosanitarias internacionales, etc. ^{19/} En muchos casos estos institutos bien pueden organizarse en forma privada, mixta o pública. Sin embargo, el formato privado o mixto puede conducir a un desarrollo más acorde con las realidades económicas. Un aporte que podría hacer el BCIE es promover el enlace en red de las instituciones que se vayan conformando en los países centroamericanos, de tal modo que puedan especializarse y complementarse en los servicios que brinden a los sectores industriales.

^{19/} En este caso también, el mencionado préstamo del BID al CONICIT hace un planteamiento interesante sobre el financiamiento inicial y el *modus operandi* de institutos como los propuestos.

3. Sector productivo de bajos ingresos

El planteamiento para este sector difiere de los anteriores en varios sentidos, ya que se refiere a subsectores de los grandes sectores de la economía --industrial, agropecuario, comercial-- con la característica de que la actividad es realizada por grupos poblacionales de bajos ingresos. Por lo tanto, cuando se hacen estudios de acervo y de formación de capital en los sectores mencionados, en realidad se está incluyendo a las actividades en manos de los sectores de bajos ingresos. No habría fuente de información macroeconómica que permitiese desagregar la formación de capital de acuerdo con el nivel de ingresos de sus ejecutantes. De tal manera que no tiene cabida el análisis tanto de la formación y el acervo de capital como de los sectores críticos de la inversión en este sector. No resulta pertinente, tampoco, plantear un estudio sobre la idoneidad del capital.

Por su parte, los pequeños proyectos de inversión que resultarían de este sector escapan a las actividades de un banco de las características del BCIE. Si éste se dedicara a financiar pequeños proyectos en forma directa, sus costos harían inmanejable la actividad. De modo que si el BCIE no tiene planeado financiar directamente este tipo de proyecto, poco sentido tendría preparar una cartera de perfiles de proyectos de inversión. Tampoco se prevé que dentro de las actividades promocionales que el BCIE pueda realizar en el futuro se encuentre el promover proyectos de muy bajo monto.

De tal manera, los términos de referencia previstos para el experto en proyectos de bajos ingresos, que no parecen tomar en cuenta las características particulares de este sector, no concordarían con las necesidades que se pueden tener en el financiamiento de pequeños proyectos.

La experiencia del BCIE en el financiamiento de sectores de bajos ingresos en sus programas para la pequeña y mediana empresa y el de microempresas, se basa en su funcionamiento como banca de segundo o tercer piso. Es decir, son otros intermediarios financieros los que tienen relación directa con los prestatarios, además que la supervisión de solicitudes y créditos aprobados tampoco la puede abordar en detalle el Banco.

Se ha propuesto, por lo tanto, que el aporte del Proyecto sea en el área de detectar organismos financieros idóneos para canalizar financiamiento a los proyectos productivos de los sectores de bajos ingresos. Se trataría de realizar un diagnóstico en cada uno de los países de la región con el objetivo de identificar cuáles son los organismos existentes capaces de manejar crédito de pequeños proyectos. El análisis podría incluir aspectos organizativos y financieros de las instituciones preseleccionadas, con el fin de determinar sus necesidades de apoyo financiero o de asistencia técnica.

El objetivo del análisis propuesto sería apoyar las funciones del BCIE como banca de segundo o tercer piso en el financiamiento de pequeños proyectos. Se tendería a lograr aumentar la capacidad de canalizar recursos por parte de los organismos especializados en este tipo de financiamiento y, de esta manera, en forma indirecta, poder contribuir a aumentar el financiamiento disponible para los sectores de bajos ingresos. Los estudios planteados también se podrían complementar con una exploración de fuentes que a su vez reforzaran las actividades del BCIE en el financiamiento de pequeños proyectos.

En consecuencia, con lo arriba señalado se ha planteado una modificación en los términos de referencia del experto previsto en esta área. Su especialidad no debe ser necesariamente en el campo de los pequeños proyectos, sino más bien en el área financiera y de análisis organizativo.

