

# C A P Í T U L O

# 5

## El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional

### Valoración general

En la presente década, las naciones centroamericanas han concentrado esfuerzos, tanto de carácter regional como nacional, en participar de manera competitiva en áreas o zonas de libre comercio. Cuan preparadas están las economías de la región para sacar buen e inteligente provecho de esta participación (lo que podría denominarse la calidad de la inserción internacional), es uno de los factores que en mayor medida determinarán el desarrollo de los países y del istmo. Esta calidad expresa la capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece, y enfrentar las amenazas que entraña, el nuevo marco jurídico, económico y político que se establece en las disposiciones acordadas en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, que dio lugar a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), el Sistema Generalizado de Preferencias<sup>1</sup>(SGP) y la probable integración comercial continental (ALCA)<sup>2</sup>.

El desafío de una inserción inteligente o de buena calidad en la economía internacional depende, fundamentalmente, de:

► El tipo de acceso de los productos de los países referidos a los distintos mercados internacionales. A los países les afectan no sólo las oportunidades reales de ingresar a los mercados, sino también las condiciones económicas, tecnológicas, sociales y financieras de esas oportunidades o accesos.

► El grado de preparación de los países centroamericanos en materia económica, social, ambiental e institucional, en relación con las naciones del mundo con las cuales debe competir, de manera que su inserción genere crecimiento económico, valor agregado nacional de los productos exportables, nuevas y suficientes fuentes de empleo, adecuadas remuneraciones a los trabajadores, y divisas suficientes para cubrir las necesidades de importación de maquinaria, equipo, insumos y bienes de consumo.

El presente capítulo estudia, pues, el grado de preparación de la región, y de cada uno de los países, para participar en áreas o zonas de libre comercio. Aunque el trabajo hace mención de la preparación para el Área de Libre Comercio de las Américas, conocida por sus siglas en español como ALCA, se considera que los resultados del trabajo son extensivos a otras áreas de integración comercial. Este análisis de la preparación permitirá identificar factores clave, en los que países tienen mayores rezagos respecto a los mismos factores, en otros países del continente, así como aquellas fortalezas que les otorgan ventajas importantes en materia de potenciales beneficios comerciales.

¿Por qué es útil conocer el grado de preparación de Centroamérica y de las economías que la componen? Primero, los países son pequeños, de menor desarrollo relativo, que los que ya se han comprometido a participar en el ALCA. Esto implicará competir con economías grandes, más desarrolladas en ciertos campos (por ejemplo, en

---

*“Los discursos de la integración giran en torno a escudos comerciales, política económica, pero dejan de lado otros temas vitales de la integración, notablemente la base productiva real de nuestros países”*

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,  
EL SALVADOR

---

materia industrial, infraestructura y mercados financieros) y mucho más competitivas. Las naciones del istmo deberán ser capaces de identificar los factores críticos para una integración comercial a una escala más grande y ejecutar acciones para promoverla. Segundo, el potencial de crecimiento en Centroamérica depende más de su crecimiento hacia afuera que hacia adentro, característico del período de sustitución de importaciones que prevaleció en décadas anteriores. Tercero, la creación de una zona de libre comercio con países de mayor desarrollo relativo pondrá a prueba las empresas nacionales, por lo que resulta necesario actuar sobre los factores que más limitan la inversión y el desarrollo. Finalmente, dado que el plazo de inicio del ALCA es el año 2005, resulta apremiante iniciar o acelerar acciones coordinadas en el ámbito regional, para superar rezagos en materia económica, social y política y avanzar hacia niveles de desarrollo más

elevados, de manera que se pueda enfrentar con mayores posibilidades de éxito los retos de la globalización y una mayor competencia con empresas que pertenecen a países de mayor desarrollo relativo (CEPAL, 1996).

En resumen, existen varias formas de inserción internacional, pero no todas significan lo mismo desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo humano sostenible, que los gobiernos centroamericanos adoptaron mediante la ALIDES. No es indiferente especializarse en productos cuyas tecnologías se basen en el uso intensivo de los recursos naturales o de mano de obra barata, que en productos que utilicen en forma intensiva mano de obra calificada y el conocimiento técnico. Las implicaciones son muy distintas, tanto desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo nacional y regional, como de la estrategia de preparación para participar en áreas de libre comercio.

#### RECUADRO 5.1

### ¿Cómo se mide el grado de preparación de los países para competir internacionalmente?

El grado de preparación de Centroamérica para una insertarse inteligentemente en la economía internacional puede medirse en tres niveles distintos, aunque complementarios:

En el ámbito regional, interesa destacar cuál es el grado de perfeccionamiento del área comercial centroamericana. En la medida en que esta área disponga de instituciones y mecanismos que la acrediten como un área bastante perfeccionada de libre comercio, se asume que los países podrán estar mejor preparados para participar en áreas más amplias de libre comercio, dada la experiencia empresarial y de políticas regionales que se va acumulando en “mercados comunes” de libre comercio. Por ello, el análisis de la tendencia hacia la homologación de políticas en el ámbito regional resulta crucial. Una forma de lograr ese propósito es impulsar el regionalismo abierto, que la CEPAL define como “un proceso que concilie la interdependencia generada

por acuerdos preferenciales con las señales de mercado que surgen en un contexto de apertura y desregulación” (CEPAL, 1995).

En el ámbito nacional, se analiza el grado de preparación mediante la confrontación de un conjunto de indicadores de un país con respecto a otros países que puedan considerarse líderes en materia comercial y de desarrollo (véase Anexo metodológico).

En el ámbito sectorial y microeconómico, interesa conocer las capacidades competitivas de las empresas de un país respecto las mejoras prácticas de empresas consideradas líderes en América. El presente capítulo no incorpora este tipo de análisis, aunque menciona algunas limitaciones de las empresas centroamericanas.

La herramienta para medir la preparación de la región se inspira en dos fuentes principales<sup>3</sup>: el trabajo que realizó la CEPAL, denominado *Grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA* y los in-

formes anuales sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, del Proyecto Estado de la Nación, que incluyen un apartado sobre el grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA. El trabajo de la CEPAL enfatiza en un conjunto de indicadores agrupados en tres conceptos: condiciones de elegibilidad, grado de preparación estructural y grado de preparación de políticas (CEPAL, 1996b). Por su parte, los informes anuales sobre el Estado de la Nación de Costa Rica elaboran, a partir del trabajo referido de la CEPAL, un *benchmarking* entre indicadores de Costa Rica y los mejores de los países americanos, dando como resultado una identificación de los factores críticos para una participación exitosa del país en el ALCA. Además, se tomó como fuente de información y referencia la adaptación hecha para el caso de Guatemala por el primer Informe sobre el Desarrollo Humano, *Guatemala: los contrastes del desarrollo* (PNUD, 1998)<sup>4</sup>.

### Grado de preparación de la integración regional para la inserción internacional

La década de 1980 fue muy problemática para Centroamérica: la crisis mundial afectó sustancialmente los términos de intercambio, las elevadas tasas de interés de los préstamos internacionales tuvieron graves repercusiones por el pago del servicio de la deuda externa, y las guerras civiles en varios países de la región afectaron el normal desarrollo de sus actividades. Los resultados no se hicieron esperar, a juzgar por los magros resultados económicos obtenidos y el aumento de la pobreza<sup>5</sup>.

### Los procesos de estabilización y reforma económica crean un nuevo clima para la integración

A partir de 1982, Costa Rica inició la ejecución de programas de estabilización económica y, posteriormente, los programas de ajuste estructural (1985), con el apoyo de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Pocos años después, las demás naciones centroamericanas pusieron en marcha sus propios programas de estabilización y ajuste estructural. Ello ha posibilitado un clima de armonización implícita de la política macroeconómica y sectorial en la región<sup>6</sup>. Cabe señalar que estos programas económicos se fundamentan en una visión que privilegia, entre otros aspectos, la disciplina fiscal, la libertad de los mercados, la menor intervención de los gobiernos en la economía, y, en general, la eliminación de todo lo que obstaculice la acción de las fuerzas de los mercados.

Por otra parte, en años recientes, especialmente a partir de 1992, la producción en Centroamérica se ha recuperado de manera significativa. Durante el período 1990-1997, el PIB regional creció alrededor de un 3,9% anual. Asimismo, se han realizado esfuerzos importantes por controlar la inflación y se ha logrado reactivar la inversión extranjera directa. La estructura económica, a su vez, ha experimentado profundas transformaciones, y ha pasado de ser una "economía exportadora de *postres*" (café y banana), a otra de confecciones, cuya producción se basa en tecnologías intensivas en mano de obra barata. Las exportaciones de esos productos agrícolas pasaron de representar US\$ 987 millones en 1992 (un 25% del total de las exportaciones de los países centroamericanos a los Estados

Unidos), a US\$ 1,299 millones (que sólo representaron un 18% del total en 1995)<sup>7</sup>. En el caso de los textiles, las exportaciones desde el MCCA hacia los Estados Unidos pasaron de un 40% a un 50% en el mismo período (CEPAL, base de datos MAGIC).

Se puede afirmar que, si bien en la década de los 90 existen logros importantes en materia de estabilización económica, persisten desequilibrios internos (déficit fiscal en Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y externos (déficit comerciales en todos los países), que no garantizan la sostenibilidad económica en el futuro; adicionalmente, los programas de ajuste han tenido repercusiones sociales, por sus efectos en las condiciones de vida de amplios sectores de la población<sup>8</sup>.

### La integración regional tiene como mandato impulsar la inserción internacional

En la década de los 90, los gobiernos centroamericanos acordaron imponerle al proceso de integración el mandato de impulsar la inserción de las economías en el mercado mundial y de lograr una normativa que asegure un intercambio más expedito de mercancías en la región, mediante el establecimiento de reglamentos en las áreas de origen de las mercancías, cláusulas de salvaguardia y prácticas de comercio desleal. En 1994, la ALIDES se propuso "elevar las tasas de crecimiento económico, que permitan eliminar los niveles de pobreza y garantizar así la sostenibilidad social y política de los procesos de apertura económica y democratización de la región; estimular inversiones y procesos productivos sostenibles; promover la generación y transferencia de tecnologías limpias para mejorar la productividad y desarrollar estándares técnicos ambientales..." Además, las naciones del área aceptaron los acuerdos del acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

En ese contexto, el desafío principal al que se enfrentan los países centroamericanos es consolidar los logros obtenidos en materia de estabilización económica y crecimiento, e iniciar una estrategia de modernización productiva con mayores niveles de equidad, de tal manera que el desarrollo productivo contribuya a afianzar la democracia y el desarrollo social de la región (Fallas, 1996). Esta tarea, por otra parte, se facilita si "a la integración se la concibe como un instrumento fundamental para competir en escala mundial. Lo anterior significa que es imprescindible crear, por medio de la integración, un

---

*"Centroamérica está jugando en dos vías: consolidar la integración y trabajar como bloque"*

---

FUNCIONARIO  
ORGANIZACIÓN  
INTERNACIONAL,  
EL SALVADOR

---

## RECUADRO 5.2

### Grado de penetración de Centroamérica en el mercado de los Estados Unidos, 1990-1997

Puede afirmarse que los países centroamericanos han logrado dar un paso importante en el mejoramiento de la calidad de su inserción en los procesos de globalización, al menos de cara a su principal mercado externo: el de los Estados Unidos.

El cuadro muestra las importaciones de productos centroamericanos a los Estados Unidos, en millones de dólares, y la participación porcentual de los países en las importaciones totales de Estados Unidos. Así por ejemplo, para el año 1990, las importaciones del istmo procedentes de Costa Rica totalizaron \$1,008 millones y representaron un 0.20% de las importaciones totales de Estados Unidos. Resulta interesante notar que la participación regional en el mercado estadounidense, que es reducida, ha venido creciendo de manera significativa, tanto en términos absolutos (crece 3.3 veces en lo que va de los años 90), como en términos relativos: pasa de medio punto porcentual a casi el

1% de las compras totales que hace Estados Unidos en el mercado mundial. El país que más ha logrado mejorar su posición en el mercado norteamericano es El Salvador, como resultado de un cambio en la composición de sus exportaciones, de productos tradicionales a no tradicionales, como por ejemplo los textiles de Guatemala y Honduras, cuya participación se ha incrementado de manera importante por políticas internas deliberadas de promoción y expansión de la actividad maquilera y de procesamiento industrial a partir de materias primas e insumos provenientes de Estados Unidos. En el caso de Nicaragua, su participación se ha incrementado notablemente, tanto debido a la finalización de los conflictos bélicos, como al levantamiento del bloqueo comercial por parte de Estados Unidos. Por último, la participación de Costa Rica se ha mantenido constante.

## CUADRO 5.1

### Centroamérica: participación en el mercado de Estados Unidos (millones de dólares y participación porcentual)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	1,008 0.20%	1,154 0.24%	1,411 0.27%	1,542 0.27%	1,646 0.25%	1,845 0.25%	1,975 0.25%	2,323 0.26%
El Salvador	238 0.05%	303 0.06%	384 0.07%	488 0.08%	609 0.09%	813 0.11%	1,074 0.14%	1,347 0.16%
Guatemala	795 0.16%	900 0.18%	1,075 0.20%	1,195 0.21%	1,283 0.19%	1,527 0.21%	1,674 0.21%	1,990 0.23%
Honduras	492 0.10%	557 0.11%	783 0.15%	915 0.16%	1,097 0.17%	1,442 0.19%	1,797 0.23%	2,322 0.27%
Nicaragua	15 0.00%	60 0.01%	69 0.01%	126 0.02%	167 0.03%	238 0.03%	351 0.04%	439 0.05%
Total	2,548 0.51%	2,973 0.61%	3,722 0.70%	4,264 0.74%	4,802 0.72%	5,865 0.80%	6,870 0.87%	8,421 0.97%

Fuente: CEPAL-México.

entorno favorable a los procesos de modernización económica con inclusión deliberada del progreso técnico y de la formación de recursos humanos, para obtener ganancias de la productividad y de una inserción eficiente, generando empleo” (SIECA, 1995). En este importante esfuerzo, la cooperación técnica y financiera de las naciones industrializadas resulta decisiva, dadas las exigencias de la globalización económica y el nuevo orden mundial del comercio.

Sin embargo, una revisión de los avances del

proceso de integración regional en asuntos críticos para la inserción en la economía internacional arroja resultados contradictorios. La nueva ronda de integración regional, iniciada a finales de la década anterior, ha registrado avances significativos en asuntos como las reglas del intercambio intrarregional y la definición de un arancel externo común. Empero, en otros asuntos, tales como la armonización de políticas macroeconómicas y laborales, la integración regional no ha podido constituirse en una

**RECUADRO 5.3**

**La propuesta del INCAE para Centroamérica**

Uno de los esfuerzos más sobresalientes por concretar una estrategia de desarrollo regional es la propuesta del INCAE para “crear una plataforma (...) en Centroamérica donde la productividad, la inversión y el comercio internacional, sean factibles en condiciones competitivas con regiones más desarrolladas del mundo”. Esta propuesta es resultado de la colaboración entre el INCAE y el

Dr. Michael Porter, de la Universidad de Harvard.

La estrategia regional contempla cinco temas; a saber, la liberalización y la modernización de la política regional, la promoción de inversiones productivas, el mejoramiento de la infraestructura, la simplificación y modernización de las regulaciones y procedimientos y el fortalecimiento del marco institucional y la gobernabilidad.

Fines	Mayor productividad		Libre inversión y comercio regional		
<b>Medios</b>	Políticas de comercio y competencia	Incentivos a la inversión productiva	Infraestructura regional	Regulación	Gobernabilidad regional
<b>Fase 1</b>	Eliminar barreras al comercio y la inversión en la región	Aumento de la seguridad personal	Mejorar infraestructura regional de transporte	Establecer estándares ambientales mínimos	Establecer instituciones reguladoras
	Aumentar la competencia interna	Protección básica al inversionista  Acuerdos en directrices para la promoción de inversiones extranjeras	Actualizar comunicaciones	Simplificar regulaciones y trámites fronterizos	
<b>Fase 2</b>		Coordinación macroeconómica	Mejorar la educación superior  Integración de mercados financieros  Crear red energética eficiente  Expandir acceso a la información		

Fuente: Artavia, 1996

herramienta eficaz de apoyo y complemento a la acción de los países.

**La estrategia centroamericana: una negociación regional selectiva con socios externos.**

La resolución N° 60 del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional (COMRIEDRE) de 1997, establece la estrategia regional para las negociaciones comerciales externas. La primera prioridad en la negociación es para OMC, ALCA, Estados Unidos, México, Unión Europea y Panamá. Sin

embargo, sólo las negociaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y Panamá serían en forma conjunta. El resto se efectuará de manera bilateral, incluyendo el ALCA. Esta decisión es congruente con la importancia que tienen los principales socios comerciales centroamericanos. Sólo los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) reciben el 48% del total de las exportaciones regionales. Sin embargo, demuestra que los países desean conservar un alto grado de autonomía en sus estrategias comerciales y establecen claros límites a la acción regional. Nótese que las negociaciones con Panamá, acerca de su incorporación al sistema de integración centroamericana, no han concluido.

CUADRO 5.2

**Centroamérica: grados de compromiso y priorización de las negociaciones comerciales externas, según resolución del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica**

Ambito y grado de compromiso	Tipo de negociación			
	Coordinada <sup>a/</sup>	Convergente <sup>b/</sup>	Conjunta <sup>c/</sup>	Prioridades
Multilateral				
OMC	X			A
Hemisférico				
ALCA	X			A
Bilateral				
Estados Unidos			X	A
México d/	X	X		A
Unión Europea			X	A
Panamá			X	A
MERCOSUR			X	B
Chile			X	B
Colombia	X			B
Venezuela	X			B
CARICOM			X	B
Canadá			X	C
Taiwán			X	C
República Dominicana e/	X	X	X	C

a/Negociaciones coordinadas: países intercambian información y negocian individualmente.

b/Negociaciones convergentes: países convienen ciertos principios y parámetros. Se define carácter y monto de la reciprocidad, de manera que todos converjan en lo mismo. Cada país conduce su negociación en forma individual.

c/Negociaciones conjuntas: los países conducen las negociaciones en forma conjunta.

d/Se encuentran muy avanzadas las negociaciones de Guatemala, Honduras y El Salvador para firmar un tratado de libre comercio con México.

e/En 1998 se terminó la negociación de Centroamérica con la República Dominicana, constituyéndose en el primer caso de negociación comercial conjunta de la región con un tercero.

Fuente: SIECA/COMRIEDRE N°60, 1997.

## RECUADRO 5.4

## Centroamérica y ALCA

### Las negociaciones de Centroamérica con los bloques comerciales en el hemisferio

**Claudio Ansorena Montero**

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), suscrito en 1994 entre Canadá, Estados Unidos y México, despertó preocupación en los países de la región, que vieron amenazadas las ventajas comparativas otorgadas por Estados Unidos mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Al tener que competir con México por el mercado norteamericano, se planteó un nuevo enfoque de las estrategias comerciales, tanto nacionales como regionales. Costa Rica rápidamente firmó un tratado de libre comercio (TLC) con México, en 1994, y otras naciones centroamericanas negociaron uno similar en 1998. Si bien estos tratados aumentaron el comercio con México, también incrementaron el déficit de la balanza comercial de Centroamérica. Adicionalmente, el istmo firmó un TLC con República Dominicana en 1998 y se encuentra en negociaciones con Panamá, Chile y Trinidad y Tobago.

Paralelamente, desde 1994, la iniciativa para el Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA) señaló un objetivo más ambicioso pero, a la vez, más difícil de lograr, principalmente por contradicciones políticas dentro de los Estados Unidos y los diferentes grados de preparación de los países de América Latina y el Caribe. Después de la IV Reunión de Ministros de Comercio Exterior, celebrada en marzo de 1998 en Costa Rica, quedaron establecidos los principios y objetivos de las negociaciones, su estructura, la presidencia del ALCA hasta su conclusión en enero del 2005, las presidencias de los grupos de negociación y las sedes y administración del proceso. Finalmente, en abril de 1998 el ALCA fue ratificado por los presidentes del hemisferio. Si bien se han aclarado las reglas de la negociación, ha crecido la complejidad técnica y política del ALCA. Ello se debe no sólo a nuevos y sensibles temas de negociación, y la inclusión de nuevos actores, sino también al hecho de que el esquema comercial que se pretende crear

es un tema político y multidisciplinario, que implica nuevas estrategias de desarrollo social y económico.

La inclusión de temas como el agrícola, los derechos de propiedad intelectual, las compras estatales, las políticas de competencia, el comercio desleal y el comercio electrónico; la creación de las comisiones para economías pequeñas y para la sociedad civil; el reconocimiento de los temas laborales y ambientales como asuntos relacionados con el comercio; y el interés por parte del sector empresarial, hacen que el proceso tenga el potencial de afectar las vidas de cientos de millones de personas.

El ALCA plantea grandes dificultades políticas y técnicas, tanto dentro de los Estados Unidos como entre éste y los países más grandes de América Latina, quienes tienen el peso decisivo. Sin embargo, le corresponde a naciones pequeñas como las centroamericanas tomar partido y sacar ventajas del enfrentamiento entre posiciones negociadoras, así como prevenir las consecuencias y costos sociales. La calidad de la preparación influirá en el resultado que se obtenga en el 2005.

Asimismo, el ALCA presenta diversas políticas y estrategias de negociación por parte de los países miembros, los cuales pueden negociar individualmente, como en el caso de Canadá, Estados Unidos, México, Chile, República Dominicana y Panamá, o en bloque subregional, como en el caso del Caribe (CARICOM), Centroamérica (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR. Cada una de estas posiciones tiene diversos grados de cohesión, obedece a intereses y agendas propias de sus miembros, las cuales determinarán la velocidad, amplitud y profundidad de los acuerdos de integración comercial.

Estados Unidos muestra una posición ambigua en términos de sus objetivos, y sectores políticos con intereses opuestos en cuanto a la liberalización comercial. A pesar de haber sido el país que propuso e inició el proceso de

integración hemisférica, actualmente es el que experimenta más problemas políticos internos para llevarlo adelante. Esto se evidencia en la falta de apoyo, por parte del Congreso, para la aprobación de la "vía rápida", que permitiría al Ejecutivo negociar, sin que el Congreso intervenga más que para ratificar o vetar las conclusiones de las negociaciones.

Canadá y México ya cuentan con un tratado de libre comercio con Estados Unidos, por lo que los beneficios de la nueva relación con el resto de las Américas tienen una importancia comercial relativamente marginal, aunque un interés político importante. Los países del MERCOSUR tienen como prioridad consolidar su mercado subregional, expandirlo al resto de Suramérica y conseguir la apertura del mercado agrícola estadounidense. En este sentido, las prioridades de la CAN son las negociaciones con el MERCOSUR y abrir nuevos mercados en Centroamérica y el Caribe.

Centroamérica y el Caribe son grupos denominados "economías pequeñas", con poco peso relativo en el comercio regional; sin embargo, tienen posiciones negociadoras distintas. El CARICOM se siente amenazado por la apertura comercial y reclama un tratamiento especial y diferenciado para sus economías, especialmente apoyo financiero y asistencia técnica. Centroamérica, por el contrario, ve la apertura como una oportunidad para atraer más inversión extranjera y acceder a los mercados norteamericanos, especialmente el de Estados Unidos. Su principal preocupación es mantener las ventajas comparativas de la ICC y abogar por una mayor apertura y acceso a los mercados internacionales. Sin embargo, Centroamérica tiene grandes diferencias económicas y sociales internas, por lo que algunos países también requieren mucha asistencia técnica.



### Un bajo arancel externo común es un avance significativo

Desde la década de los 80, los países centroamericanos avanzan hacia un regionalismo abierto. Gradualmente se ha creado un mercado común con bajos aranceles hacia el resto del mundo, es decir, se ha buscado que la protección para los productores nacionales sea la más reducida posible, con el fin de promover la liberalización de los mercados. Si bien debe aceptarse que, en algunos años, los países han violado estos acuerdos arancelarios, también debe reconocerse que existe un norte en cuanto a las acciones que Centroamérica debe ejecutar en esa materia.

Este norte comenzó a labrarse en 1984 con el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que establece un nuevo arancel centroamericano (NAUCA II) basado en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NCCA) (MEIC, 1997). El nuevo arancel externo resultó más flexible y menos proteccionista que el del MCCA y dejó abierta la posibilidad de modificaciones al arancel externo, conforme lo determinen las autoridades pertinentes. En 1992, el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, mediante la Resolución N° 34, modificó el sistema anterior y adoptó el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) como base para la clasificación de las importaciones.

En 1996, el COMRIEDRE aprobó las siguientes decisiones para establecer una política de mediano plazo en materia arancelaria:

- ▶ Modificaciones al Arancel Centroamericano de Importación, para adecuarlo a la Segunda Enmienda del Consejo de Cooperación Aduanera y a la versión única en español del Sistema Armonizado (Resolución N° 23-96);
- ▶ Aplicación de un nuevo Formato Aduanero Único Centroamericano (Resolución N° 18-96);
- ▶ Nuevos parámetros para la revisión de la política arancelaria en un período que va desde enero de 1997 hasta diciembre de 1999, según el calendario que haya definido cada país. Así, se estableció un 0% para las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región; un 5% para las materias primas producidas en la región; un 10% para los bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región, y un 15% para los bienes finales.<sup>9</sup>

### Poca integración en materia fiscal

En los últimos quince años, la política fiscal

en Centroamérica ha tenido como su antecedente más importante la aplicación de programas de estabilización y de ajuste estructural. Por tal motivo, no es de extrañar que las políticas económicas, particularmente las fiscales, contengan metas y apliquen instrumentos que tienden a converger, dependiendo eso sí de las circunstancias particulares de cada uno de los países. Esta tendencia se ha visto reforzada con un acuerdo de los presidentes centroamericanos, mediante el cual aprobaron un plazo para la armonización tributaria, que finaliza el 31 de diciembre de 1999<sup>10</sup>. Sin embargo, a pesar de la existencia de un Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de Finanzas o Hacienda, que creó un Grupo Regional de Apoyo Técnico para que, conjuntamente con la SIECA, preparara propuestas de armonización de políticas, no pareciera que esa meta vaya a cumplirse.

Para los efectos de este capítulo, se han considerado las siguientes áreas de armonización de políticas fiscales: ingresos tributarios, nivel de gastos y del déficit fiscal respecto del PIB y magnitud de la deuda externa<sup>11</sup>.

La armonización tributaria es fundamental para evitar una competencia entre países por ofrecer mejores condiciones tributarias para las empresas. No obstante, en este campo Centroamérica exhibe importantes diferencias entre países. La presión tributaria refleja dos situaciones: Costa Rica, Honduras y Nicaragua, con niveles más altos de ingresos tributarios, y Guatemala, El Salvador y Panamá, con los más bajos. Consecuentemente, las tasas impositivas específicas muestran diferencias; por ejemplo, el impuesto de ventas varía entre un 7% y un 15%; los impuestos sobre las exportaciones y las tasas del impuesto sobre la renta para personas jurídicas entre el 10% y el 50% y, en el caso de personas físicas, entre el 10% y el 30% (Cuadro 5.3).

El gasto total también presenta dos situaciones distintas: países con gastos del gobierno central superiores o muy cercanos al 20% del PIB, y países con porcentajes menores del 13.3%. “La importancia de las cifras anteriores no radica solamente en su significado económico o financiero, sino en las realidades que representan. Los indicadores correspondientes a Guatemala y El Salvador, por ejemplo, encubren una bajísima cobertura de los servicios sociales básicos en educación y salud y un insuficiente esfuerzo de creación de infraestructura social y de apoyo a la producción... Si el objetivo perseguido por la política de integración, como ha sido declarado a nivel político, es la conformación a mediano



CUADRO 5.3

## Centroamérica: principales instrumentos de política fiscal

Indicador (principales impuestos)	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Ingresos tributarios (principales ítems)</b>						
Presión tributaria (ingresos tributarios gobierno. ctal. / PIB) <sup>a/</sup>	16,9%	10,8%	9,0%	14,52%	23,0%	12,1%
Impuesto al valor agregado o ventas	13%	13%	10%	7%	15%	
<b>Aranceles de importación<sup>b/</sup></b>						
Techo	20% bienes finales 15% materias primas	19% bienes finales 14%, 9% y 10%	19%	20% bienes finales	75%	15%, 10% bienes finales
Piso 0% materias primas	3% bienes de capital	0%	0%	5%	4%	3% bienes de capital
Impuestos sobre exportaciones	Café, banano, azúcar y carne	No hay	Café y carne	Banano y azúcar	No hay	
<b>Impuesto sobre la renta</b>						
Personas jurídicas	Tarifas entre 10% y 30%	Tasa no sobrepasa 25%	30%	30% renta imponible	15% a 30%	20% a 50%
Personas físicas	Tarifas entre 10% y 15%		15%, 20%, 30%	10% a 30%	10% a 30%	
<b>Gasto del gobierno central, déficit fiscal y deuda externa<sup>a/</sup></b>						
Gasto total / PIB	21,0%	13,3%	10,5%	19,4%	29,6%	20,2%
Déficit del gobierno central / PIB	4,0%	1,3%	1,1%	2,5%	5,2%	1,7%
Saldo deuda pública externa / PIB	29,2%	19,1%	14,7%	77,2%	270,9%	62,5%

a/ CEPAL, 1997a, datos de 1996.

b/ Estos se rigen por el acuerdo centroamericano sobre aranceles externos, aunque cada país puede tener su propio itinerario de aplicación.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, 1997e.

plazo de una unión económica con alcances sociales, los desbalances indicados debieran tenderse a corregir” (Corleto y Pérez, 1994).

El déficit fiscal, en forma similar, muestra dos situaciones diferentes: países con bajo déficit y dos países (Costa Rica y Nicaragua) con desbalances elevados. Sin embargo, en este caso la tendencia apunta a lograr reducidos déficit en casi todas las naciones del istmo.

Finalmente, en lo que respecta a las políticas fiscales, el saldo de la deuda externa va desde un 14.7% del total del PIB en Guatemala, hasta un 271% en Nicaragua. Esta situación debe corregirse, dada la vulnerabilidad macroeconómica

que puede generarse, por shocks externos o internos, en países altamente endeudados<sup>12</sup>.

#### Avances modestos en la armonización de políticas monetarias y financieras<sup>13</sup>

Le corresponde al Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) “la coordinación, armonización o unificación de las políticas monetaria, cambiaria y financiera de los países, a fin de realizar gradual y progresivamente la integración monetaria y financiera centroamericana y contribuir al proceso de integración económica regional” (CMCA, 1997c)<sup>14</sup>. En 1994, el Consejo fijó

un marco macroeconómico centroamericano de referencia (MCA), con el propósito de dar seguimiento a los acuerdos de armonización de políticas macroeconómicas en la región.

Cada tres meses se realiza una evaluación de los avances en las metas establecidas para los indicadores de convergencia. Algunos de estos indicadores son responsabilidad principal de las autoridades monetarias (bancos centrales); otros, en cambio, corresponden a una pluralidad de instituciones, como los ministerios de finanzas o hacienda (déficit del sector público y deuda pública) y ministerios del ramo (crecimiento de la producción, aunque en este caso deben participar varias autoridades públicas que influyen en un conjunto de factores que explican los cambios en esa variable).

Existen importantes dificultades para cumplir con las metas del CMCA. Por ejemplo, la meta de crecer a un ritmo del 4.5% anual es superior al promedio de la tasa de crecimiento del PIB para Centroamérica durante el período 1994-1998, que es del 3.8% anual. El país que

muestra un mayor dinamismo es El Salvador, con una tasa de crecimiento promedio de 4.4%; Guatemala y Nicaragua no superan el 4.3%, y los demás países alcanzan sólo el 3.1%. En cuanto a la tasa de inflación, en el período 1994-1998 sólo Guatemala y El Salvador incrementaron los precios a una tasa menor del 10%, mientras que en Nicaragua y Panamá estos crecieron a una tasa menor del 12%. Los países con mayores dificultades en cuanto al control de la inflación son Costa Rica y Honduras, que superan el 16%.

Utilizando como indicador de la situación fiscal el déficit del gobierno central con respecto al PIB en el período 1994-1998, solamente Guatemala, Panamá y El Salvador están por debajo de la meta del 1.2%; Costa Rica y Honduras superan el -4.3%. Por último, Nicaragua presenta un déficit del gobierno central cercano al -7.4%. Estas cifras demuestran que la región debe hacer esfuerzos mucho más significativos, con el fin de sentar sobre bases más sólidas sus objetivos de estabilidad económica.

El CMCA ha fijado como prioridad el

#### CUADRO 5.4

### Centroamérica: indicadores de convergencia macroeconómica

Indicador de convergencia	Magnitud del indicador	Desempeño económico
Tasa de crecimiento del PIB real	Mayor o igual a 4.5%	3.8% para el conjunto de países (1994-1998)
Tasa de inflación (IPC, dic. – dic.)	Menor o igual a 14%	Honduras y Costa Rica no cumplen (1994-1998)
Índice del tipo de cambio efectivo real (diciembre 1994=100)	Banda 90% – 110%	El Salvador y Guatemala tienen sobrevalorada la moneda (1997)
Tasa de interés pasiva real promedio	Banda 0%-10%	Honduras y Nicaragua no cumplen (1997)
Déficit cuenta corriente BP / PIB	Menor o igual a 4%	Nicaragua, Honduras y Guatemala no cumplen (1992-1997)
Déficit del sector público / PIB. (Sector Público Total)	Menor o igual a 2.5%	Considerando gobierno central, no califican Costa Rica, Honduras y Nicaragua
Deuda pública total / PIB	Menor o igual a 50%	
RIN del Banco Central respecto (de la base monetaria)	Mayor o igual a 60%	

Fuente: CMCA, 1997c; CEPAL, 1997a.

fortalecimiento y la integración de los sistemas financieros<sup>15</sup>. En este caso, si bien se fijaron algunas metas, debe precisarse aún más los alcances y el tiempo que se necesita para lograr algunos de los acuerdos generales. El CMCA elabora normas mínimas de supervisión y regulación bancaria y de mercado de valores, normativa regional sobre fondos de inversión y un instructivo en materia de negociaciones de títulos de valores en mercados secundarios. Según el criterio de un experto, es de la mayor importancia apoyar los esfuerzos que el sector privado de la región viene realizando en materia de integración financiera, mediante mecanismos como fusiones y alianzas estratégicas de instituciones financieras, nuevos sistemas de pago y la vinculación de las bolsas de valores<sup>16</sup>.

### Importante progreso en la reglamentación del origen de mercancías, cláusulas de salvaguardia y prácticas desleales de comercio

En la presente década, Centroamérica ha logrado avances importantes en la creación de reglamentos regionales para regular el origen de las mercancías, establecer cláusulas de salvaguardias y penar las prácticas desleales de comercio. Estos avances facilitan el comercio intrarregional y la adopción de estrategias comunes en las negociaciones con socios externos.

El Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías fue aprobado en setiembre de 1995. Su propósito fue fijar las reglas de libre comercio de todos los productos originarios de la región, con la excepción de una lista muy reducida de bienes, mediante “la determinación del origen de las mercancías y los correspondientes procedimientos de certificación y verificación” (SIECA-COMRIEDRE, 1995a). Siguiendo estándares internacionales, los reglas de origen del reglamento se basan en el principio general de cambio de clasificación arancelaria. En marzo de 1998, el COMRIEDRE emitió una resolución en la que sustituye el reglamento antes referido, con el propósito de adaptarlo a las necesidades del comercio intrarregional.

El Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia fue aprobado en mayo de 1996, casi un año y medio después de la entrada en vigencia de la OMC<sup>17</sup>. Este reglamento establece el procedimiento mediante el cual se adoptará medidas de salvaguardia contra terceros países, de conformidad con el artículo XIX del GATT, de 1994, y lo correspondiente al Protocolo de Guatemala y el Convenio Arancelario y

Aduanero Centroamericano. Si bien se reconoce que este reglamento representa un avance y una actualización del Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal y Cláusulas de Salvaguardia, de enero de 1993, los sectores industriales aducen problemas en su aplicación: por ejemplo, que para la revisión de una solicitud de aplicación de una cláusula de salvaguardia se da un plazo de hasta treinta días. Asimismo, se argumenta que los entes públicos encargados de dar contenido real a la aplicación del nuevo reglamento no tienen la experiencia y el personal suficiente para dar una protección real a los productores locales.

Finalmente, el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio fue aprobado por los ministros responsables de la integración económica y desarrollo regional, en diciembre de 1995. Tiene como propósito desarrollar las “disposiciones establecidas en los Acuerdos de la OMC, así como, en lo procedente, las disposiciones del Protocolo de Guatemala y del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano” (SIECA/COMRIEDRE, 1995b, Artículo 2) en lo referente a prácticas desleales de comercio con terceros países. Se podrán imponer **derechos antidumping o derechos compensatorios**, según sea el caso, cuando las prácticas desleales de comercio causen o amenacen causar daño importante o perjuicio grave a una rama de producción nacional, de conformidad con los criterios establecidos en los acuerdos de la OMC” (SIECA/COMRIEDRE, 1995b, Artículo 5). Al igual que con el reglamento de aplicación de salvaguardias, el sector industrial centroamericano objeta, por ejemplo, el plazo de la investigación para imponer o no medidas de protección, que es de un año, período que se considera muy largo y que puede perjudicar irreversiblemente una actividad productiva nacional.

### Significativo atraso en la protección de derechos de propiedad intelectual<sup>18</sup>

La región no se ha preocupado por alcanzar estándares internacionales en materia de protección de los derechos de autor y de propiedad industrial. Esto no significa que no existan leyes nacionales sobre esta temática, sino que las ratificaciones de convenios internacionales han sido un fenómeno reciente y producto de presiones externas, derivadas de la globalización de los procesos productivos y los acuerdos multilaterales sobre libre comercio. Aún cuando en cada

uno de los países se está en un proceso de actualización normativa en relación con la propiedad intelectual, se necesita “reforzar y actualizar sus registros de propiedad intelectual para que estos puedan desarrollar la tarea que les corresponde dentro del contexto de la tutela y garantía a la misma” (FEDEPRICAP – SIECA, 1996). Además, en cada país existen varias instituciones que velan por los derechos de autor, las marcas, la

protección industrial, las patentes y otros asuntos que se consideran relacionados con el tema, por lo que resulta indispensable poner orden en los ámbitos nacionales y luego impulsar esquemas armonizados en la región.

Por último, cabe destacar los esfuerzos que vienen realizándose en el contexto regional en materia de marcas, derechos de autor y patentes. Estos esfuerzos procuran dotar a la región de

CUADRO 5.5

### Centroamérica: tratados de propiedad intelectual más importantes y su ratificación

Convenio	Fecha	Descripción	Fecha de ratificación
Convenio de Berna	Berna 1886 Última acta: París, 1971	Protección de las obras literarias y artísticas	Costa Rica (1977) El Salvador (1993) Honduras (1989)
Convenio para la protección de los productores de fonogramas	Ginebra 1971	Protege contra la reproducción no autorizada de fonogramas (grabaciones de sonido)	Costa Rica (1982) El Salvador (1979) Guatemala (1976) Honduras (1990) Panamá (1973)
Convenio internacional sobre la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión	Roma 1961	Asegura protección de los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, de los productores de fonogramas y de los organismos de radiodifusión. Otorga trato nacional a extranjeros, sujeto a ciertas condiciones	Costa Rica (1971) El Salvador (1979) Guatemala (1976) Honduras (1990) Panamá (1982)
Convenio sobre la distribución de señales portadoras de programas transmitidos por satélite	Bruselas 1974	Reglamenta la distribución de señales portadoras de programas y transmitidas mediante satélite.	Nicaragua (1979) Panamá (1982)
Tratado de propiedad intelectual respecto de los circuitos integrados	Washington 1989 No ha entrado en vigor	Obligación de asegurar, en su territorio, la protección de la propiedad intelectual respecto de los esquemas de trazado (topografía)	Guatemala (1989)
<b>Tratados más relevantes en relación con la propiedad industrial</b>			
Convenio de París	París 1883	Obliga a los miembros, entre otros aspectos, a denegar o anular el registro y a prohibir el uso de una marca que esté en pugna con una marca notoriamente conocida	Costa Rica (1995) El Salvador (1993) Honduras (1993), Nicaragua (1996), Panamá (1996)
Convenio centroamericano para la protección de la propiedad industrial	1968	Protege la propiedad de la industria centroamericana	Costa Rica (1970) El Salvador (1989) Guatemala (1973) Nicaragua (1968)
Acuerdo que establece la Organización Mundial de Comercio	1994	Anexo con acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	Costa Rica (1994) El Salvador (1994) Guatemala (1994) Honduras (1994) Nicaragua (1995) Panamá (1997)

Fuente: Palacios y Salazar, 1996; Organización Mundial de Comercio, 1998, Internet.

esquemas jurídicos actualizados y acordes con normas internacionales, pero no han fructificado por múltiples razones. Dada la importancia de este tema en el ámbito internacional, y su eventual impacto en las empresas nacionales, resulta urgente actualizar la normativa en marcas, patentes e invenciones, para contribuir de manera efectiva al crecimiento de las empresas y economías de la región.

### Ausencia de una estrategia regional para las inversiones e incentivos entraña riesgos

En la década de los 90, Centroamérica ha realizado un gran esfuerzo por atraer inversiones y fomentar, al mismo tiempo, la producción de exportaciones no tradicionales<sup>19</sup>. Con ese propósito se ofrecen en el istmo múltiples opciones para los inversionistas, tales como las zonas francas, zonas de admisión temporal, posibilidades de financiamiento interno, aranceles bajos o nulos para bienes de capital, exenciones y seguros de todo tipo. Sin embargo, al no existir un tratamiento uniforme y conjunto para la inversión extranjera por parte de esta zona geográfica, se presentan "... resultados nefastos al darse una guerra de incentivos y estímulos, que a la larga deteriora la situación de los países anfitriones y otorgue beneficios y privilegios excesivos a las empresas calificadas" (Tacsan y Sauma, 1994). Esta falta de armonización de las políticas y reglamentos hacia la inversión extranjera produce, a su vez, desconfianza, pues no existe un marco legal que muestre un panorama claro, que especifique puntualmente las reglas de juego.

Los estímulos fiscales, asimismo, contribuyen a distorsionar la realidad económica, en detrimento de las finanzas públicas, con la excusa justificable de contrarrestar la ausencia de infraestructura básica (puertos marítimos y aéreos y carreteras) y la relativa carencia de mano de obra calificada. Por otro lado, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) proporcionan una serie de exoneraciones a los países del área, con respecto a su principal socio comercial e inversionista, Estados Unidos. No obstante, en algunas ocasiones se ha estado cerca de perder estos beneficios, cuando las relaciones entre los países centroamericanos y Estados Unidos han sido tensas, incluso por motivos no comerciales.

Todas las naciones del istmo tienen leyes aplicables a los inversionistas extranjeros. Aún más, Honduras, Nicaragua y El Salvador tienen leyes específicas de tratamiento a la inversión ex-

tranjera. Sin embargo, existen diferencias en cuanto al tratamiento de la inversión en los distintos países, aunque todos cumplen con parámetros internacionales, como el principio de no discriminación, trato nacional, trato de nación más favorecida, trato justo y equitativo, transparencia y seguridad. En efecto, el tratamiento de asuntos como el principio de no discriminación económica y el derecho a la expropiación, sujeto a ciertas circunstancias sociales, previo pago y justificación, resulta muy parecido entre los países. También, los inversionistas tienen acceso a los mismos recursos procesales que el inversionista local. Los puntos más desiguales son el ámbito de acción del Estado y los regímenes impositivos. También son diferentes los montos de los aranceles (aunque estos convergen en el año 1999), los sistemas de financiamiento y el porcentaje de los impuestos de renta y ventas (BID, 1997g).

### Inexistencia de estrategia regional de protección de derechos laborales

Centroamérica presenta importantes diferencias en los indicadores de trabajo y seguridad social. De los nueve principales convenios aprobados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>20</sup>, El Salvador es el país con menos convenios ratificados, sólo una tercera parte y, además, presenta el mayor número de quejas o reclamos ante la OIT para el período comprendido entre 1984 y 1996. En contraste, Nicaragua es el único país con todos los compromisos ratificados. En todo caso, se puede concluir que, en general, los países del área se han comprometido con la protección de los derechos básicos de los trabajadores.

Los convenios que han sido ratificados por todas las naciones son: el convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, tanto en 1930 como en 1957, y el convenio sobre discriminación (empleo y ocupación) en 1985. Los que no han sido ratificados por El Salvador son el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), el relacionado con el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949); el de igualdad de remuneración (1951); el de plantaciones y protocolo (1958, 1982); uno sobre representantes de los trabajadores (1971) y uno más sobre la edad mínima (1973). Por otro parte, el convenio que no fue ratificado por el mayor número de países centroamericanos (cuatro) es el relativo a la defensa de los representantes de los trabajadores. Convenios no ratificados

---

*“La integración puramente comercial en Centroamérica no tiene sentido. Es necesario aprovechar el uso de recursos en forma regional, es decir, buscarle el sentido real a la integración. Se trata de negociar o de actuar en proyectos, por ejemplo, con sentido de bloque”*

EMPRESARIO, HONDURAS

---



---

*“Si queremos globalizarnos nuestros trabajadores deben ser tan productivos como el mejor”*

EMPRESARIO, GUATEMALA

---

CUADRO 5.6

### Centroamérica: principales incentivos a las zonas francas y la inversión extranjera

País	Legislación
Costa Rica	<p>Zonas francas</p> <p>Exención del pago de cualquier tributo (ventas, territorial, activos netos, municipalidades, exportación, etc.) y derecho consular sobre las materias primas</p> <p>Exoneraciones variables según ubicación geográfica</p> <p>Libertad para realizar contratos en moneda extranjera y la libre tenencia y manejo de divisas</p> <p>Equilibrio financiero</p> <p>Certificado de Abono Tributario (CAT) del 10% al 15% sobre el valor del FOB (hasta 1999)</p> <p>Exención sobre materias primas, maquinaria y equipo, así como los tributos a la exportación</p> <p>Régimen de admisión temporal (maquiladoras)</p> <p>Exención de impuestos de exportación, ventas, consumo, importación</p> <p>Régimen de perfeccionamiento activo, incluyendo la modalidad de reexportación y venta local y devolución de impuestos</p>
El Salvador	<p>Zonas francas</p> <p>Devolución de impuestos correspondiente a un 8% del valor del FOB de las exportaciones a terceros mercados</p> <p>Exoneración de timbres de exportación y sobre el patrimonio</p> <p>Ley de garantía al inversionista extranjero</p> <p>Crédito fiscal por pago de impuesto sobre la renta, acceso al crédito, libre remisión de ganancias</p> <p>Libre negociación de su inversión en el país</p> <p>Seguros</p> <p>Estadounidenses gozan de garantías estatales</p> <p>Ley de reactivación de las exportaciones ofrece otras exoneraciones</p>
Guatemala	<p>Zonas francas</p> <p>Exoneraciones tributarias para materias primas y bienes de capital</p> <p>Exención del impuesto sobre la renta y bienes inmuebles, papel sellado y timbres</p> <p>Ley sobre maquila</p> <p>Clasifica maquiladoras en cinco grupos: el régimen de admisión temporal, que a su vez se divide en la maquiladora y exportadora; la exportadora, que incluye la de devolución de derechos y reposición con franquicia aduanera; y, por último, el componente agregado nacional</p> <p>Proporciona al inversionista financiamiento y seguros</p>
Honduras	<p>Zonas francas</p> <p>Exoneración de impuestos sobre equipos y materias primas, impuestos directos e indirectos</p> <p>Repatriación total de divisas, acceso libre de divisas</p> <p>Ley de inversiones</p> <p>Acceso libre a la moneda extranjera</p> <p>Derecho de propiedad</p> <p>Financiamiento, régimen de importación temporal, seguros de inversión</p>
Nicaragua	<p>Zonas francas</p> <p>Exención del 100% por diez años de la importación de materias primas, maquinaria y equipo, así como de impuestos a las exportaciones, impuestos locales, ventas y municipales</p> <p>Posibilidad de zonas francas privadas</p> <p>Ley de promoción de exportaciones</p> <p>Exoneraciones arancelarias sobre bienes intermedios y de capital, sobre el IVA, gradualidad en la aplicación de la exoneración de impuesto</p> <p>Certificados de Beneficio Tributario (CBT), bajo un régimen decreciente</p> <p>Terrenos industriales, seguros, capacitación de personal</p> <p>Ley de inversiones extranjeras permite acceder al crédito</p>



CUADRO 5.6 (continuación)

País	Legislación
Panamá	Zonas procesadoras de exportación Zonas francas pueden ser de carácter público o privado Exoneraciones dependen de la calificación que obtenga la empresa. Existen cinco categorías: manufacturas, exportación y servicio, empresas de ensamblaje, procesamiento de productos terminados y servicios generales. Régimen migratorio especial para los inversionistas Ley de incentivos a la exportación CAT Ley de incentivos a la industria nacional Exoneraciones para materias primas, maquinaria y equipo, además de impuestos sobre renta, exportaciones, ventas Acceso al fondo de desarrollo industrial

Fuente: Fallas, 1999; Aitkenhead, 1999

CUADRO 5.7

### Centroamérica: seguridad social, aportes patronales y laborales y salarios mínimos

Categoría	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Aporte patronal, seguridad social	14.0%	7.75%	10.0%	7.0%	12.5%	17.0%
Otros aportes patronales	8% + póliza de riesgo	5% salario mínimo en vivienda	2.0%	2.5%	2.0%	1.7%
Total aporte patronal	22%	12.75%	12%	9.5%	14.5%	18.7%
Aporte laboral	8.0%	5.0%	4.5%	3.5%	6%	4.45%
Salario mínimo real (\$ (enero 1998)	7.10	2.97	2.75	1.51	1.06	5.20

Fuente: CMC, 1997d; CEPAL, sobre la base de información de los institutos de seguro social del istmo centroamericano (Panamá), IICA, con información suministrada por los países del CORECA (salarios mínimos).

por tres países (50% del área) son: el de los derechos de los trabajadores en plantaciones y el de la edad mínima. Cabe destacar que El Salvador, al igual que Honduras, aparece en todas las listas de los “no ratificados” para estos tres convenios. Costa Rica y Guatemala sólo tienen un convenio no ratificado.

Dentro de la región existen marcadas diferencias en materia laboral. Costa Rica tiene el mejor salario mínimo, que es seis veces mayor que el del país con salario más bajo (Nicaragua). Incluso el salario del segundo país mejor pagado (Panamá), junto con Nicaragua, no alcanza al de Costa Rica. Panamá y Costa Rica tienen un sala-

rio mínimo mayor que el promedio para Centroamérica (\$ 3.43 diarios)<sup>21</sup>. En cuanto a aportes sociales, Costa Rica y Panamá son los países donde el patrón tiene que cotizar un porcentaje mayor. De igual forma, Honduras es la nación con el aporte patronal más bajo, pero con un porcentaje destinado a “riesgo de trabajo” más alto.

Las disposiciones y prácticas relacionadas con el trabajo constituyen un eje fundamental en la preparación de un país para participar en tratados de libre comercio y en la atracción de inversiones de empresas extranjeras. Sin embargo, no se aconseja que este tema sea considerado en

CUADRO 5.8

### Centroamérica: quejas ante la OIT por violentar algún convenio 1984-1996

País	Total quejas 1984-1996	Promedio anual
TOTAL	261	20.1
Costa Rica	23	1.8
El Salvador	67	5.2
Guatemala	58	4.5
Honduras	47	3.6
Nicaragua	40	3.1
Panamá	26	2.0

Fuente: OIT, 1998.

*“Lo que habría que enfatizar en la integración, más que el comercio, es en la infraestructura (carreteras, energía eléctrica) y el movimiento de personas y de capital”*

EMPRESARIO, HONDURAS

una negociación comercial, por cuanto puede ser utilizado como un instrumento proteccionista no arancelario. Además, “el vínculo del comercio con los derechos laborales y el medio ambiente es de interés particular de los países desarrollados, al igual, por ejemplo, que el tema de los derechos de propiedad intelectual. Y en ese sentido, lo razonable es limitarse a cumplir con las obligaciones multilaterales o internacionales en esa materia y no ir más allá de esos compromisos en los foros hemisféricos o bilaterales” (Pacheco, 1998). Por otra parte, el tema de la movilidad de trabajadores entre países siempre se ha dejado al margen de la discusión en los tratados comerciales, por la dificultad que encuentran algunos países de recibir, eventualmente, gran cantidad de trabajadores de naciones con ingresos mucho más bajos (véase Capítulo 14). Por lo tanto, es necesaria una negociación interna entre las organizaciones laborales y las autoridades, para determinar las condiciones básicas que deben imperar, tomando como referencia obligada los convenios aprobados en el seno de la OIT. Cabe mencionar que, entre 1994 y 1996, el promedio anual de quejas por violentar algún convenio laboral fue de veinte en toda la región.

Opiniones distintas han expresado la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT) y el movimiento sindical aglutinado alrededor de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). La primera organización expresa su apoyo a la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones, compuesta por países más homogéneos en su desarrollo. La ORIT, por su parte, si bien no se opone a procesos de integración económica continental o multilateral, sugiere el reconoci-

miento de un foro laboral, la creación de un grupo de trabajo sobre derechos laborales y el reconocimiento y creación de mecanismos para el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, entre otros aspectos.

### En infraestructura coexisten ambiciosos proyectos regionales y serios cuellos de botella

En los años 90 se han reactivado las acciones para restaurar y ampliar la infraestructura básica en Centroamérica, muy deteriorada por la falta de inversión, la interrupción del flujo normal de mercancías y personas y la destrucción ocurrida en la década anterior<sup>22</sup>. En efecto, en materia de transporte, energía y telecomunicaciones se han fijado prioridades regionales y se han fortalecieron iniciativas regionales y subregionales. Las políticas regionales se apoyan en los procesos de reforma legal, institucional y de mercado que los países están ejecutando en los sectores antes mencionados, mediante los cuales se privatiza o se abre el mercado de la construcción, para la provisión o comercialización de la infraestructura básica (COMITRAN, 1997; CEPAL, 1998; CEPAL, 1996c; INCAE, 1996; Vargas, 1999a). Las principales iniciativas en infraestructura son:

► Mediante las resoluciones COMITRAN XVII-1-97, XVII-2-97, XVII-3-97 y XVII-4-97, los ministros de transporte de los países centroamericanos fijaron las políticas y la organización regional para la infraestructura de transporte, basados en estudios técnicos del BID, el BCIE y el INCAE. Se adoptó un marco general de política, que abre al sector privado la financiación y operación de carreteras, puertos y aeropuertos, mediante sistemas de concesión de obra pública. Finalmente, se estableció como prioridad la reconstrucción de la Carretera Interamericana y la construcción de corredores alternativos. (COMITRAN, 1997).

► En materia de electricidad, acaso la iniciativa regional más relevante es el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), al amparo del Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central (CCAD, 1998; Vargas, 1999b). El SIEPAC complementará las redes subregionales existentes, los bloques norte (Guatemala y El Salvador) y sur (Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), mediante, al menos, una línea regional que aumentará la capacidad de los intercambios entre países. Además, promoverá la constitución de un mercado

eléctrico regional, con sistemas de pago eficientes, y apoyará los procesos de transformación nacional. El plazo para iniciar la operación con la primera línea regional es el año 2003 y, de lograrse, colocaría Centroamérica a la cabeza de las experiencias de integración regional en el sector de electricidad.

► En materia de telecomunicaciones, la Comisión Técnica de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA) tiene una cartera de proyectos regionales (Vargas, 1999f). Estos incluyen iniciativas como la creación de un posgrado para funcionarios de la región, la construcción de redes digitales, fibra óptica, cableado submarino, un sistema regional de videoconferencia, una red troncal de Internet y la red centroamericana de teleeducación y telemedicina (www.comtelca.hn; Vargas, 1999f).

Pese a estos avances, los países de la región muestran serios atrasos en materia de infraestructura. En particular, el grado de avance de estrategias regionales que refuercen y armonicen los esfuerzos nacionales por reformar y modernizar la infraestructura es, en algunos casos, débil. Por ejemplo, varias naciones impulsan proyectos de canales secos, que estarían compitiendo entre sí; la inversión portuaria tampoco se coordina con el fin de generar ventajas mutuas,

ni se aprovecha la cuantiosa inversión panameña en materia de puertos. Tampoco se ha podido concretar la reparación completa de la Carretera Interamericana.

### Grado de preparación de los países

Para los efectos del presente estudio, el objetivo de la comparación entre países fue identificar las principales áreas o factores que éstos deben mejorar, en forma individual o como conjunto, para obtener una participación más ventajosa en áreas de libre comercio. Para ello se elaboró una lista de 42 indicadores (véase Anexo metodológico) divididos en tres grandes grupos: los relacionados con las condiciones de elegibilidad, los relacionados con la preparación macroeconómica y sectorial, y los relacionados con la preparación de las políticas (Recuadro 5.5).

La aplicación del *benchmarking* de los factores analizados a naciones centroamericanas, tomando como referencia los mejores indicadores de los países americanos, arroja un claro resultado: los indicadores de política comercial son los mejor calificados. Esto significa que la apertura comercial en Centroamérica es acorde con los estándares que están siguiendo los demás países americanos. En contraste, los grupos de indicadores, en promedio, con mayor deficiencia

---

*“¿Como nos vamos a integrar en Centroamérica o en el ALCA, cuando ni siquiera internamente hemos tenido la capacidad de organizar la producción interna? ¿En qué condiciones estamos poniendo a competir a nuestros productores?”*

---

CONSULTOR ORGANISMO  
GREMIAL, HONDURAS

---

#### RECUADRO 5.5

### Temas analizados en la comparación del grado de preparación de los países

Por **condiciones de elegibilidad** (CE) se entienden los requisitos que los países grandes o las agrupaciones de países definan para dar preferencias comerciales a terceros o nuevos miembros que deseen integrarse en el grupo. Se trata de condiciones fijadas desde afuera, o con referencia a un modelo normativo predefinido (v.g. criterios del FMI), sobre las cuales los países pequeños tienen poca influencia. Se emplearon cinco indicadores para medir este componente.

Por **grado de preparación estructural** (GPE) se entiende “el estado o condición de los principales factores estructurales del país “x” que determinan los costos y beneficios potenciales para “x” de integrarse a una zona de libre comercio, dadas las características de la actividad en cuestión y las definidas por la perspectiva más amplia de las tendencias o fuerzas asociadas con la globalización”. En particular, interesa el conjun-

to de condiciones políticas y estructurales para que el país se beneficie o saque provecho de la adhesión a tratados de libre comercio en las nuevas condiciones de la economía global. Se utilizaron dieciséis indicadores para medir este componente.

Finalmente, por **grado de preparación de las políticas** (GPP) se entiende el grado de preparación del país “x” en el sentido del tipo, orientación, calidad y sostenibilidad de las políticas (macroeconómicas, de transformación productiva y sociales) de manera consistente o compatible con el libre comercio en general y con la membresía a una zona de libre comercio determinada. Puede reforzar o debilitar las calificaciones correspondientes a las CE o el GPE<sup>24</sup>. Se emplearon veintidós indicadores para medir este componente.

Fuente: CEPAL, 1996b.

fueron aquellos relacionados con ciertas políticas de mejoramiento del grado de preparación para participar en áreas de libre comercio y el desarrollo de la infraestructura. Este contraste pareciera reflejar que los países han estado prestos a la apertura comercial, pero no han sabido prepararse adecuadamente para enfrentar los retos de la economía internacional en aspectos tales como el funcionamiento de mercados financieros modernos y competitivos, una estructura tributaria balanceada y clara, la disminución de la deuda externa y el déficit comercial, los altos niveles de inversión pública en educación y las obras de infraestructura.

Los países centroamericanos, en general, muestran importantes debilidades en el grado de preparación para competir. Obtienen calificaciones insatisfactorias y muy insatisfactorias<sup>23</sup> en los indicadores de:

► Vulnerabilidad macroeconómica: elevado monto de la deuda externa respecto a exportaciones, alto déficit comercial, inadecuada competitividad del tipo de cambio real y elevada relación de

intereses de la deuda externa respecto al monto de las exportaciones.

► Política de transformación productiva: regular o bajo gasto público en educación, inadecuada protección de áreas boscosas e insuficiente crecimiento anual de líneas telefónicas.

► Política macroeconómica: bajo ahorro corriente del gobierno central, elevada tasa pasiva de interés real, impuestos al comercio exterior e insuficientes reservas internacionales netas respecto a meses de importaciones.

► Infraestructura: reducido número de líneas telefónicas por cada mil habitantes, pocos kilómetros de carretera pavimentada por habitante y reducido consumo de energía eléctrica residencial<sup>25</sup>.

► Estructura macroeconómica y sectorial: bajo crecimiento del PIB por habitante, poca profundidad financiera, alta tasa activa de interés real, elevada densidad demográfica, bajo producto

#### RECUADRO 5.6

### Preparación para negociar y preparación para competir

Resulta indispensable trazar una distinción conceptual y práctica entre aprestarse para una negociación y prepararse para asumir el reto de una mayor apertura comercial. Centroamérica se ha venido organizando para las negociaciones con el ALCA, pero no se prepara para asumir el reto de una mayor apertura en el hemisferio. Aunque complementarias, son tareas bien distintas: la primera implica un conocimiento profundo de las condiciones de cada país, en cuanto a la situación estructural de sus sectores productivos y el ambiente general para la producción; con base en ello y en los intereses conjuntos del MCCA se define una posición regional ante terceros. El grado de preparación de los países para participar en áreas de libre comercio consiste, básicamente, en el perfeccionamiento del área comercial regional y, en el ámbito nacional, en el mejoramiento de las condiciones de elegibilidad, estructural y preparación de políticas.

No es el propósito de este trabajo analizar las propuestas de los países en materia de negociaciones para participar en el ALCA. Sin embargo, resulta necesario destacar que la mayoría de los países no cuenta con grupos de negociadores en los sectores público y privado con suficientes recursos técnicos. Guatemala resalta por la organización de su sector privado, que ha conformado un equipo técnico capaz y experimentado con un ágil sistema de consulta entre los distintos sectores empresariales. Costa Rica destaca por la preparación de un equipo técnico en el sector gubernamental, que viene participando en distintas negociaciones comerciales. La capacitación regional de técnicos en los sectores público y privado en materia comercial sigue teniendo una gran prioridad para los países, que deben abarcar no sólo las negociaciones comerciales, sino también la administración de regímenes comerciales.

Asimismo, las entrevistas realizadas afirmaron la necesidad de ofrecer mayor información al sector empresarial centroamericano, sobre los alcances que tendrá la creación de una zona comercial hemisférica, dado que se considera que sólo una pequeña parte de los empresarios (generalmente de empresas más grandes o personas que participan en cúpulas empresariales) está al tanto de las negociaciones comerciales y sus efectos en las economías de la región.

CUADRO 5.9

**Centroamérica: situación de los indicadores de elegibilidad al promediar la década de los 90 (5 indicadores)<sup>a/</sup>**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	
A.1 Variación en el índice de precios al consumidor (IPC). Promedio de tres años, 1995-1997.	5.8	6.9	8.9	21.6	10.1	1.1	
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB). Promedio de tres años, 1995-1997.	1	-4.6	-1.6	-0.7	-3.5	-7.5	1.0
A.3 Saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos (% PIB). Promedio de tres años, 1995-1997.	-4.6	1.8	-1.2	-3.4	-3.7	-24.7	-3.0
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal. Coeficiente de variación de dos años, 1995-1997.	-	13.9	0	2.2	13.1	12.0	0.0
A.5 Violaciones de los derechos humanos. Año más reciente, 1996 b/.	MS	ms	ms	MS	ms	M.S	

a/ Este cuadro se limita a exponer la situación de los países, pero no muestra su calificación para efectos del *benchmarking*. Consúltase el Anexo metodológico.

b/ **MS** es "muy satisfactorio"; **ms** es medianamente satisfactorio

Fuente: Anexo metodológico.

agrícola como porcentaje del PIB y regular grado de urbanización)<sup>26</sup>.

► Asimismo, tres países obtienen calificaciones insatisfactorias en el grupo de factores de vulnerabilidad comercial (alto coeficiente de apertura comercial, elevado grado de concentración de exportaciones a un país y elevado porcentaje de exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos de Norteamérica).

Las bajas calificaciones en el indicador de preparación estructural de los recursos humanos se fundamentan en los bajos índices de logro educativo y en el uso relativamente limitado de mano de obra en sectores tradicionales. Es el caso, especialmente, de Honduras y Nicaragua. La baja calificación en el grupo de indicadores de inserción internacional tiene su base en que un país tiene una importancia muy reducida en el total de importaciones de Estados Unidos, reflejo de una baja capacidad de exportar al mercado más importante del hemisferio, y de que posee una estructura de exportaciones poco industrializada.

Dentro de la lista de indicadores se incluyó el de "actitud empresarial frente a la globalización",

aspecto que fue analizado mediante entrevistas directas con el sector empresarial centroamericano. En general, parece existir consenso acerca de la existencia de un grupo pequeño de empresarios ligados a grandes compañías, que conocen muy bien los propósitos de la apertura y las oportunidades y amenazas que significa competir en nuevas áreas de libre comercio. Por otra parte, un grupo mayoritario de empresarios estaría casi ignorando por completo las implicaciones que tendría un área comercial ampliada, como el ALCA. También es común encontrar quejas de parte de los pequeños y medianos empresarios, sobre las dificultades de acceso a recursos crediticios acordes con sus necesidades de transformación productiva. Dado el carácter mayoritario de las empresas pequeñas y medianas en los países centroamericanos, pareciera que éstas requieren esquemas de apoyo distintos a los aplicados hasta ahora (véase Capítulo 16).

Un elemento positivo de la organización empresarial en el ámbito regional es la coordinación de acciones a través de FEDEPRICAP, que agrupa a las principales organizaciones empresariales de la región (véase Capítulo 13). Aunque esta instancia se ha debilitado recientemente, continúa coordinando posiciones del sector ante los

gobiernos en torno a temas de interés regional, incluyendo la participación en áreas o zonas de libre comercio.

**Costa Rica**

Los indicadores de violaciones a los derechos humanos, grado de concentración de las exportaciones a los Estados Unidos de los diez princi-

pales productos como porcentaje del total exportado, y de competitividad del tipo de cambio real, obtienen calificaciones de muy satisfactorio en el contexto de los países americanos. Esto significa ausencia de violaciones a los derechos humanos, un grado de diversificación apropiado de las ventas externas y una política responsable en materia cambiaria.

En contraste, los grupos de indicadores sobre estructura macroeconómica y sectorial, política macroeconómica y vulnerabilidad comercial, resultan en calificaciones más desfavorables (Gráfico 5.1). En el primer caso, destacan el bajo crecimiento del PIB por habitante (promedio de cuatro años), la elevada tasa activa de interés real y el bajo nivel relativo de urbanización. Estos indicadores denotan que la economía costarricense tiene un escaso dinamismo, si se considera un promedio de cuatro años, y altas tasas de interés. En estos indicadores repercute el elevado déficit del gobierno central, que viene limitando las inversiones en infraestructura (factor dinamizador de la economía por su efecto en la producción presente y futura) y presiona al alza en las tasas de interés. Para 1997 se dio un crecimiento del producto del 3.2%; asimismo, las tasas de interés se han venido reduciendo por una menor presión del gobierno sobre el mercado financiero local (BID, 1998a), como resultado, entre otros aspectos, de un menor déficit fiscal del gobierno central con respecto al PIB y de aportes financieros de los entes públicos no financieros.

**RECUADRO 5.7**

**El grado de preparación de Costa Rica: extracto del IV Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 1997**

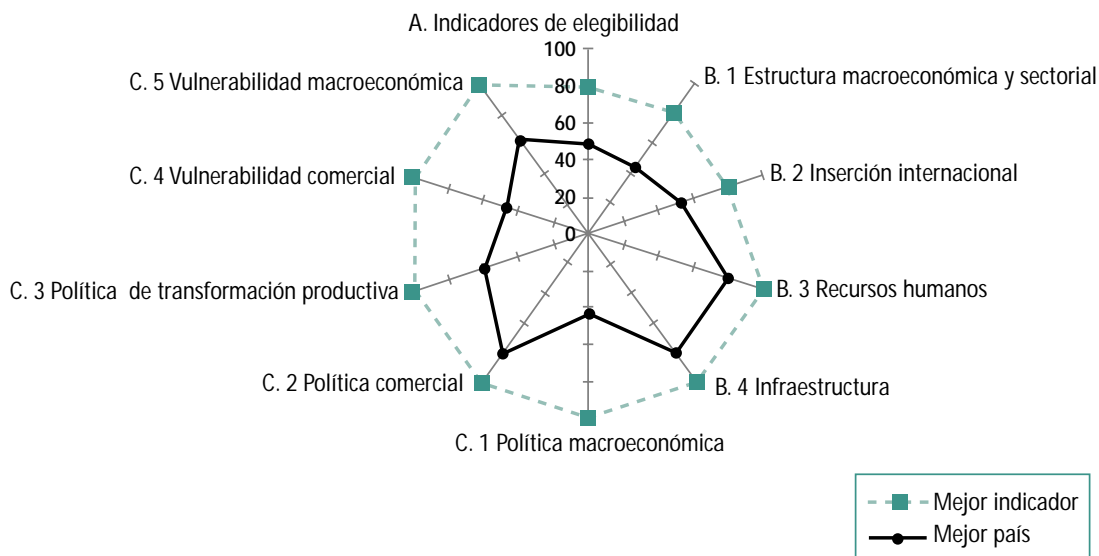
En los informes Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de 1995 y 1996 se presentó una evaluación del grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA. En 1997 los indicadores de elegibilidad mejoraron, pero están lejos de los estándares internacionales. En el grado de preparación estructural se observa un bajo dinamismo de la economía, un desarrollo apenas incipiente del mercado de capitales, y un sector exportador muy pequeño en el contexto de las importaciones de Estados Unidos. El

grado de preparación de políticas muestra (...) situaciones preocupantes: poca capacidad del gobierno para financiar obras de infraestructura, graves distorsiones en el mercado financiero (...) y, finalmente, vulnerabilidad comercial y macroeconómica (...). Estos resultados subrayan que los esfuerzos por estabilizar la economía no han sido lo suficientemente sólidos y eficaces."

*Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1998.*

**GRAFICO 5.1**

**Costa Rica: grado de preparación para participar en el ALCA**





CUADRO 5.10

**Centroamérica: situación de los indicadores de grado de  
preparación estructural al promediar la década de los 90 (16 indicadores)**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>B.1 Estructura macroeconómica y sectorial</b>						
B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante Promedio de 4 años. 1993-1997	0.0	2.5	1.2	2.2	0.0	1.2
B.1.2 Profundidad financiera (M2-M1)/M2 Promedio de tres años, 1995-1997	72.7	81.3	58.1	63.4	77.3	84.5
B.1.3 Tasa activa de interés real Promedio de tres años, 1995-1997	13.0	13.5	8.7	9.9	25.0	9.0
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km <sup>2</sup> ) Ultimo año disponible, 1997	62.8	281.7	100.4	53.4	36.1	35.4
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB Promedio de tres años, 1995-1997	18.5	13.0	24.2	19.1	33.7	7.6
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total). Último año disponible, 1997	43.0	48.4	41.8	39.3	74.1	55.5
<b>B.2 Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador).</b>						
B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios. Tasa de variación de cinco años, 1993-1997.	11.7	13.9	12.5	16.2	26.6	6.7
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EEUU. Ultimo año disponible, 1996.	0.3	0.14	0.21	0.23	0.04	0.04
B.2.3 Porcentaje de exportaciones de manufacturas del total exportaciones. Último año disponible, 1997.	26.0	43.6	25.5	14.0	20.5	23.0
<b>B. 3 Recursos humanos</b>						
B.3.1 Índice de logro educativo. Ultimo año disponible, 1997	2.6	1.8	1.4	1.6	1.8	2.8
B.3.2 Mano de obra empleada en sectores modernos (no agrícola) Ultimo año disponible, 1997	79.8	72.0	63.2	58.2	60.2	79.9
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización. Ultimo año disponible, 1996	4	3	3	2	3	4
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales. Ultimo año disponible, 1996	4	4	4	3	3	3
<b>B. 4 Infraestructura</b>						
B.4.1 Número de líneas telefónicas por cada mil habitantes. Ultimo año disponible, 1997	195.0	62.0	28.0	28.6	14.0*	a/144.0*
B.4.2 Km. de carretera pavimentada por millón de habitantes. Ultimo año disponible, 1996	1,756.0	333	288.0	455.2	414.0*	1,365.8
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kw/ hora por habitante) Ultimo año disponible, 1997	584.0	504.0	86.8	149.2	421.2	322.7*

a/ Todos los datos con asterisco(\*) corresponden a 1994

Fuente: Anexo metodológico.

CUADRO 5.11

**Centroamérica: situación de los indicadores de grado de preparación de las políticas al promediar la década de los 90 (21 indicadores)**

Grado de preparación de políticas		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>C.1 Política macroeconómica</b>							
C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central (% del PIB).	Promedio 95-97	-2.6	2.3	2.3	1.5	2.9	3.1
C.1.2 Crédito del sector privado/ crédito interno.	Promedio 95-97	80.8	82.1	89.7	84.4	20.4	86.0
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	Promedio 95-97	6.9	4.6	0.1	-13.2	15.1	6.0
C.1.4 Impuestos comercio exterior/ ingresos tributarios	VAD 97	16.2	14.4	20.1	25.8	23.2	35.4
C.1.5 Impuesto sobre la renta (nivel de progresividad)	VAD 97	25.0	25.0	17.5	40.0	30.0	30.0
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	Promedio 95-97	3.8	3.8	2.0	2.6	2.1	
<b>C.2 Política comercial</b>							
C.2.1 Media del arancel	VAD 97	9.7	10.2	10.2	10.1	10.1	5
C.2.2 Dispersión del arancel	VAD 97	7.9	7.6	7.4	7.5	7.5	7
C.2.3 Acuerdos ronda Tokyo firmados hasta mayo 1994.	VAD 97	4	3	3	4	3	1
<b>C.3 Política transformación productiva</b>							
C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	VAD 97	5.8	2.2	1.8	4.0	4.1	4.9
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	VAD 97	30	52	34	33	37	25
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	VAD 97	24.9	0.4	20.0	9.6	18.2	17.0
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	C.V. 95-97	13.4	28.9	9.05	11.0	7.7	7.0
<b>C.4 Vulnerabilidad comercial</b>							
C.4.1 Coeficiente de apertura comercial (X+M)/PIB en porcentaje	Prom. 95-97	69.5	37.9	23.2	74.5	93.2	41.1
C.4.2 Grado concentración (exportaciones. a EUA 10 productos principales como % total de exportaciones)	VAD 97	35.7	37.2	43.2	39.4	47.5	55.2
C.4.3 Exportaciones prendas de vestir a EEUU (% exportaciones totales)	VAD 97	35.5	35.5	47.7*a/	69.0	40.6	7.5
<b>C.5 Vulnerabilidad macroeconómica</b>							
C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Promedio. 95-97	58.9	138.0	77.9	179.0	565.4	767.5
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	Promedio 95-97	-4.9	-16.4	-7.7	-12.1	-27.2	-8.02
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	VAD 97	110.0	72.7	73.5	100.7	114.9	
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones bienes y servicios	Promedio 95-97	93.9	15.6	1.9	33.9	27.2*	31.6
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	Promedio 95-97	22.7	15.2	9.7	24.2	-8.2	24.0

a/ Todos los datos con asterisco(\*) corresponden a 1994.

Fuente: Anexo metodológico.

Los indicadores de política macroeconómica con más bajo desempeño son el ahorro corriente del gobierno central (como porcentaje del PIB) y la tasa pasiva de interés real. El mejoramiento de estos indicadores pasa por un cambio en la estructura tributaria y una mayor disciplina fiscal, entre otros aspectos.

La vulnerabilidad comercial, por su parte, muestra un coeficiente excesivamente elevado de apertura comercial y una fuerte dependencia de las exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos. Estos indicadores alertan sobre condiciones externas desfavorables que podrían causar situaciones difíciles en el sector externo de la economía costarricense, dada su gran dependencia del comercio internacional. Es el caso, por ejemplo, de pérdidas en los términos de intercambio, por bajas en precios de productos agrícolas e incrementos en los precios de productos importados estratégicos, como el petróleo.

### El Salvador

Este país ha venido recuperando su crecimiento económico luego de superar una de las más graves crisis políticas de su historia. El PIB creció con tasas de casi el 7% entre 1992 y 1995, y ha tendido a bajar en los dos últimos años<sup>27</sup>. En relación con el grado de preparación para participar en áreas de libre comercio, destacan, en primer lugar, los indicadores con calificaciones de muy satisfactorio: el de estabilidad del tipo de cambio nominal, crecimiento anual de exportaciones y crecimiento anual de líneas telefónicas. Aunque el tipo de cambio nominal es bastante estable, no lo es el tipo de cambio real, que muestra un rezago importante. Esa situación puede ser mantenida por los ingresos en divisas, que se derivan de las remesas familiares y la abundante ayuda externa que recibe el país. El crecimiento anual de las exportaciones también es alto y contribuye, asimismo, a mantener un nivel aceptable de divisas. En 1997, la mayoría de los indicadores de estabilidad logró mantener una calificación de satisfactorio.

No obstante, varios indicadores obtienen calificaciones muy bajas en comparación con otros países del hemisferio. En materia del grado de preparación estructural, quizá lo más preocupante es la situación de los indicadores sobre infraestructura, pues el país evidencia un rezago importante en cuanto al número de líneas telefónicas por cada mil habitantes, los kilómetros de carretera pavimentada por cada millón de habitantes y el consumo de energía eléctrica. Ello se

explica por la falta de inversiones y la destrucción de infraestructura por los conflictos armados ocurridos en el pasado reciente.

En cuanto al grado de preparación de políticas, el gasto público en educación (como porcentaje del PIB) y el número de alumnos por profesor en primaria, muestran que El Salvador debe invertir recursos crecientes para disminuir las brechas con respecto a países grandes de

#### RECUADRO 5.8

### La economía salvadoreña: extracto del Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano de El Salvador

La economía experimentó avances importantes en los años noventa. La renovación del ritmo de crecimiento de la producción durante la primera mitad de la década, la estabilización de la economía y los cambios institucionales y normativos en la política económica han convertido estos años en unos de los más intensos en transformaciones económicas. Entre 1992 y 1995, la producción creció a tasas no menores del 6% y la sociedad se vio inmersa en un auge que elevó el consumo del salvadoreño promedio, a la vez que creció el ahorro nacional; la inflación bajó a un dígito y se mantuvo la estabilidad cambiaria; se fortaleció el manejo fiscal y se conservó la solvencia financiera externa. La década también observó la privatización del sistema financiero, la reforma de los sistemas arancelarios, políticas de desregulación y de defensa del consumidor, y la negociación de acuerdos comerciales internacionales.

No obstante los logros alcanzados, la pauta de crecimiento y la modernización plantean algunos problemas para la disminución de la pobreza, la creación de empleo y la reducción de las desigualdades regionales. Ciertamente, el crecimiento económico perdió energía después de 1994 y sólo la ha recuperado moderadamente, poniendo presión sobre la tasa de desocupación; la agricultura, donde se concentra la pobreza, ha continuado rezagándose y los contrastes del desarrollo entre las áreas rural y urbana tienden a marcarse más; la apertura reciente de la brecha fiscal y el aumento del endeudamiento externo de corto plazo están elevando el riesgo de la estabilidad futura, y los fraudes financieros de 1997 debilitaron la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

*Fuente: Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible; PNUD, El Salvador, 1999.*

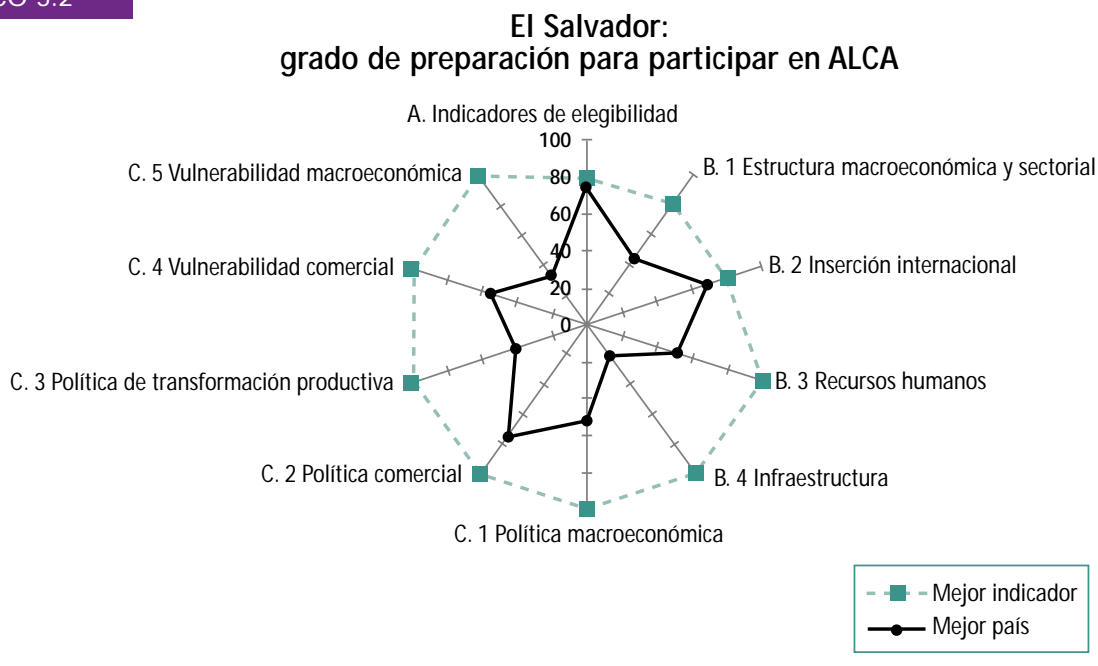
---

*“¿Qué pasa con los artesanos, carpinteros, pequeños agricultores en términos económicos frente a la importación de todos estos artículos que ellos habitualmente producían?”*

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,  
NICARAGUA

---

GRAFICO 5.2



América. Asimismo, existe una elevada concentración de las exportaciones de prendas de vestir a Estados Unidos, lo que hace al país muy vulnerable a factores externos. Por último, El Salvador muestra una preocupante vulnerabilidad macroeconómica, pues el saldo comercial, la competitividad del tipo de cambio real y los intereses totales de la deuda externa entre las exportaciones de bienes y servicios son desfavorables.

Todo lo anterior sugiere que El Salvador, con miras a una mejor preparación para ingresar en áreas de libre comercio más amplias, debe realizar un particular esfuerzo en mejorar su infraestructura de energía, telecomunicaciones y carreteras, aumentar su gasto público en educación y reducir su vulnerabilidad comercial (diversificando su perfil exportador) y macroeconómica. Además, debe tenerse presente que no dispone de una oficina gubernamental o privada que se especialice en la promoción de las exportaciones, como sí la tiene la mayoría de los países de América.

#### Guatemala<sup>28</sup>

Guatemala es el país que tiene el mayor PIB y la más numerosa población de Centroamérica. Sin embargo, pese a esta situación de ventaja relativa, ha tenido serios problemas internos, como el conflicto armado más prolongado del hemisfe-

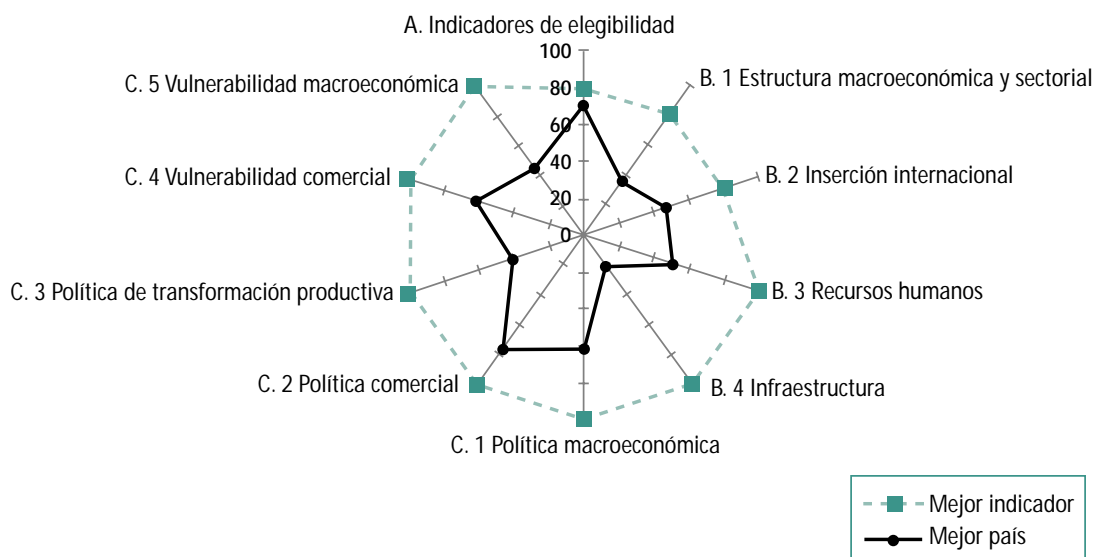
rio, una desigual distribución del ingreso y bajos niveles educativos, entre otros. Las nuevas autoridades políticas, constituidas en enero de 1996, aceleraron las pláticas de paz y el desarrollo exitoso de las negociaciones culminó con la firma, el 29 de diciembre de 1997, del Acuerdo Global de Paz Firme y Duradera. Esta situación proporcionó un mejor ambiente en organismos de cooperación internacional, que se vio reflejado en un apoyo financiero por aproximadamente 2,000 millones de dólares<sup>29</sup>.

En el caso de Guatemala, la calificación de muy satisfactorio es para los indicadores de estabilidad del tipo de cambio nominal, medida por el coeficiente de variación en el período 1995-1997 (aunque el tipo de cambio real mostró un desfase importante); la tasa pasiva de interés real, la que, sin embargo, en 1997 fue negativa en términos reales, lo que provocó algunas salidas de capital (CEPAL, 1998) y el nivel del impuesto sobre la renta. Otros indicadores que se mantienen cerca de ese nivel son el crecimiento de las exportaciones para los últimos cinco años (1992-1996), en el que tuvieron una destacada participación los productos no tradicionales; y la preparación del país para participar en negociaciones comerciales (Guatemala tiene el sistema de coordinación más efectivo del área para la participación del sector privado en las negociaciones)<sup>30</sup>.

El indicador del grado de concentración de

GRAFICO 5.3

**Guatemala:  
grado de preparación para participar en ALCA**



RECUADRO 5.9

**El grado de preparación de Guatemala:  
extracto del informe Guatemala: los contrastes del desarrollo humano**

De acuerdo con los datos seleccionados para 1994-1996, la elegibilidad macroeconómica de Guatemala (...) puede considerarse satisfactoria. Guatemala tiene una economía estable, si bien podría mejorarse el desempeño en materia de inflación y del déficit externo. El grado de preparación de las estructuras productivas y sectoriales, en cambio, no es satisfactorio (...). La economía guatemalteca es de naturaleza desequilibrada: si bien se mantiene estable, genera exportaciones y refleja cierto desarrollo

financiero, simultáneamente en su conjunto crece poco, incluye un amplio sector atrasado, cuenta con recursos humanos poco calificados y una infraestructura deficiente. La vulnerabilidad comercial o macroeconómica de Guatemala no es especialmente alta en relación con otros países (...). Sin embargo, dos situaciones debieran recibir atención: primero, la elevada proporción de exportaciones de maquila dentro del total de exportaciones a los Estados Unidos (y) segundo, la reducida tasa de ahorro doméstico. Finalmente, la preparación de

políticas presentó un grado apreciable de diversidad entre 1994 y 1996. Las políticas financieras o de comercio exterior colocan a Guatemala en una situación satisfactoria cuando se compara con otros países; sin embargo, las políticas vinculadas con el gasto público corresponden a situaciones no satisfactorias y reflejan, al menos en parte, la debilidad fiscal del país.

*Fuente: Sistema de las Naciones Unidas, Guatemala, 1998,a.*

las exportaciones hacia Estados Unidos como porcentaje total del total de exportaciones es satisfactorio. Por último, el monto total de la deuda externa y el pago de intereses presenta una situación favorable para la economía de Guatemala. Un aspecto aún más favorable, en materia de endeudamiento externo, fue el acuerdo de la deuda bilateral entre Guatemala y España cuyo saldo total fue reducido de 660 millones a 125 millones de dólares (CEPAL, 1997).

En cuanto a los grupos de indicadores que

son insatisfactorios (Gráfico 5.3) destacan: la estructura macroeconómica, donde el indicador de profundidad financiera muestra un débil desarrollo del mercado de capitales; el bajo grado de urbanización; la situación de los recursos humanos, donde los niveles de alfabetización y años de escolaridad son bajos respecto de Estados Unidos y países pequeños de América del Sur; la infraestructura de carreteras, energía eléctrica y líneas telefónicas (aunque recientemente se han tomado acciones para que el sector priva-

do pueda invertir sumas importantes para mejorar en este aspecto)<sup>31</sup>. Relacionados con los puntos referidos, los indicadores de política de transformación productiva, tales como el gasto en educación y el crecimiento de líneas telefónicas, resultan muy insuficientes. Sobresalen el bajo porcentaje del PIB dedicado a la educación y el número de alumnos por profesor en primaria, situación corroborada por empresarios, que expresaron su preocupación acerca del nivel de alfabetización y capacitación técnica de la mano de obra en el país.

Estos resultados son, en buena medida, similares a los reportados por el informe *Guatemala: los contrastes del desarrollo* publicado por el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Sin embargo, algunas diferencias en la metodología implican diferencias en la calificación de ciertos indicadores (Recuadro 5.9).

**Honduras**

Una primera impresión del gráfico de Honduras es que tiene una arista muy saliente (política comercial), cuya base son aranceles reducidos, acuerdos con políticas semejantes de otros países que fomentan estrategias de apertura económica (Gráfico 5.4). Sin embargo, esa política de apertura no está acompañada, en general, de esfuerzos similares en otras áreas igualmente importantes en el grado de preparación de un país

para participar en áreas de libre comercio.

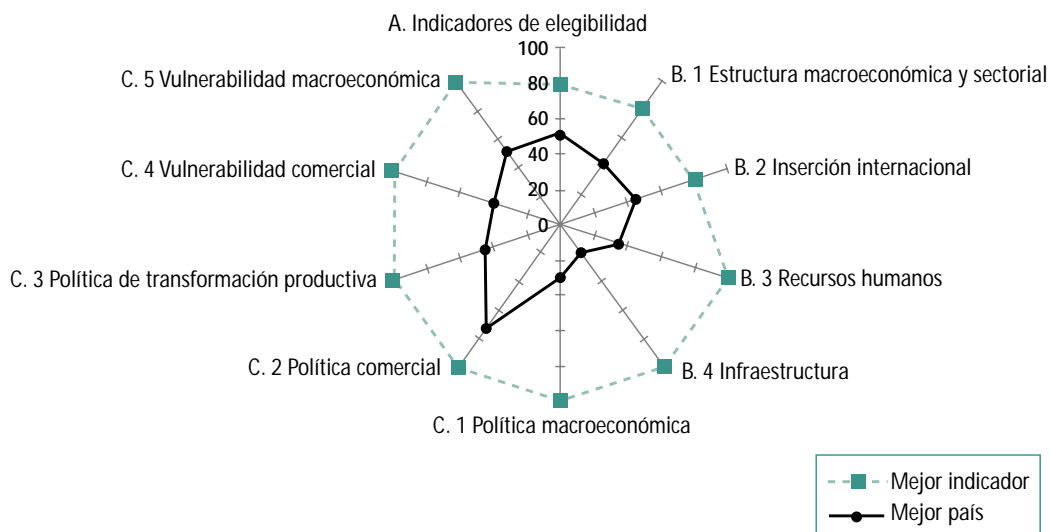
En Honduras, los indicadores de no violación de los derechos humanos, crecimiento anual de las exportaciones para el período 1993-1997 y competitividad del tipo de cambio real, obtienen calificación de muy satisfactorio. El aumento de las exportaciones tiene su explicación en el dinamismo de la actividad maquiladora y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, especialmente camarones, langosta, productos de limpieza, textiles, aceite de palma y algunos bienes agrícolas<sup>32</sup>. El Gráfico 5.4 no incorpora los efectos del huracán Mitch que, según los estudios disponibles, afectó severamente la producción hondureña y su futura capacidad de crecimiento (véase Capítulo 9).

El adecuado desempeño del tipo de cambio se debió, en buena parte, a que desde abril de 1996, en función de los diferenciales de inflación esperados en el país y sus principales socios comerciales. No obstante, mantener un tipo de cambio competitivo implicó sacrificar una tasa baja de inflación y obtener el incremento de precios más elevado en Centroamérica durante 1996. Por otra parte, los grupos de indicadores que presentan calificaciones de muy insatisfactorio son:

► La estructura macroeconómica y sectorial, donde se observa un pequeño crecimiento del PIB por habitante (promedio) durante cuatro años (cerca al cero por ciento) y un nivel relativamente

GRAFICO 5.4

**Honduras:  
grado de preparación para participar en el ALCA**





bajo de urbanización;

▀ La infraestructura, que incluye carreteras, consumo eléctrico y número de líneas telefónicas; el gobierno disminuyó la inversión pública en estas áreas, como medida para controlar el déficit fiscal.

▀ La política macroeconómica también resultó crítica y en ella sobresalen las altas de tasas de in-

terés, que dificultan la dinamización la economía, la fuerte dependencia de los impuestos del comercio exterior y la capacidad de las reservas netas para cubrir las importaciones.

▀ La política de transformación productiva, donde se observa un nivel insuficiente de gastos en materia educativa y protección de áreas silvestres.

▀ Por último, la vulnerabilidad macroeconómica tuvo una calificación de muy insatisfactoria, puesto que la deuda externa resulta excesiva, al igual que el déficit comercial.

Los indicadores de elegibilidad han venido mejorando como resultado de una "... política económica que se dirigió a profundizar la estabilización mediante un disciplinado y austero manejo de las finanzas públicas y los agregados monetarios para contener la inflación y ajustar los desequilibrios interno y externo" (CEPAL, 1998a).

### Nicaragua

Por quinto año consecutivo, la producción nicaragüense creció a tasas que oscilan entre un 3.3% en 1994 y un 6.4% en 1996, ésta última, la más elevada de los últimos diecisiete años. "Así, la estabilidad económica, el avance de los procesos democráticos, el dinamismo del sector externo y la confianza de los inversionistas, se conjugaron en 1996 para el logro de un desempeño económico muy satisfactorio. Sin embargo, se debe remarcar que la actividad económica se encuentra aún muy por debajo de los niveles alcanzados hace ya dos décadas" (CEPAL, 1997).

Nicaragua ha logrado importantes arreglos con sus acreedores para condonar una parte importante de la deuda externa y renegociar la restante. El monto total de la deuda externa, al finalizar 1996, era de 6,105 millones de dólares, cuando en 1995 fue de 10,300 millones. La deuda interna, por su parte, ya absorbe alrededor del 22% del presupuesto del gobierno. El país deberá continuar reduciendo sus elevadas deuda pública interna y externa, si desea asegurar un crecimiento sostenido.

Al igual que en el caso de Honduras, el gráfico de Nicaragua tiene una arista muy saliente (política comercial), resultado de políticas que fomentan estrategias de apertura económica (Gráfico 5.5). Sin embargo, no parecen concretarse esfuerzos similares en otras áreas igualmente importantes en el grado de preparación de un país para participar en áreas de libre comercio.

En el estudio sobre el grado de preparación

#### RECUADRO 5.10

### La economía hondureña: extracto del Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras 1998

El desempeño reciente de la economía hondureña pone en evidencia importantes logros en materia de estabilización macroeconómica: reducción de las brechas externa y fiscal, auge de las exportaciones, adaptación de la oferta al mercado internacional en algunas ramas (como la actividad maquiladora), impulso naciente de la actividad turística, reducción del endeudamiento externo, control de la inflación y aumento sostenido de las reservas internacionales.

Sin embargo, también revela un conjunto de características estructurales que pueden limitar la conversión de esos avances, en sustento del desarrollo humano. El hecho de que la economía presente cambios debe ser matizado con dos observaciones: a) estos cambios no se acompañan de una reducción de las profundas inequidades que caracterizan a la economía y sociedad hondureñas; b) algunos de ellos se deben a factores externos coyunturalmente favorables, por lo cual no se puede decir que van a ser permanentes y menos irreversibles.

Existe ineficiencia de las políticas macro de corto plazo para promover el crecimiento con estabilidad y reducción de las brechas sociales. El desafío fundamental que brota claramente es el de revertir, en forma urgente, lo que ha sido la tendencia permanente durante los últimos veinte años: el crecimiento del PIB per cápita ha sido nulo.

Fuente: PNUD, Honduras, 1998.

---

*"El crecimiento económico esta sostenido con alfileres si no se soluciona el problema de la pobreza"*

---

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN  
NO GUBERNAMENTAL DE  
PROMOCIÓN DEL  
DESARROLLO, HONDURAS

---

de Nicaragua los indicadores que reciben la calificación de muy satisfactorio son el crecimiento anual de las exportaciones y la competitividad del tipo de cambio real. Este resultado se explica, en buena medida, por el incremento en las exportaciones no tradicionales, así como por el aumento de los productos industriales, parti-

cularmente la confección de ropa. Por otro lado, las devaluaciones efectuadas en los últimos años corresponden, en gran parte, al diferencial de precios internacionales entre los países con los que Nicaragua comercia. Sin embargo, estas devaluaciones tienen un efecto negativo sobre el nivel general de precios internos.

#### RECUADRO 5.11

### La globalización presenta efectos sociales diferenciados sobre las economías campesinas, en detrimento de las más pobres

La apertura comercial y el ajuste estructural, propios del actual proceso de globalización, han creado un marco macroeconómico desfavorable para la producción agropecuaria. Al menos ésta es la experiencia que se desprende de un estudio recientemente publicado por la CEPAL, que se centró en dos países centroamericanos –Honduras y Nicaragua– y en México.

La importación de alimentos y materias primas baratos ha reducido la rentabilidad y agudizado la competencia en los mercados domésticos de granos, oleaginosas, lácteos y carnes. Al mismo tiempo, los apoyos y subsidios gubernamentales a la producción han descendido en términos generales, reforzando el descenso de la rentabilidad del sector. La mayor parte de los productores ha sido afectada aunque existen ganadores y perdedores en este proceso en curso.

La retirada de los Estados de algunas de las funciones que antes desempeñaban, así como el redimensionamiento y la desaparición de empresas estatales, han creado importantes vacíos institucionales que no han sido llenados por el sector privado, situación que ha debilitado los mercados de crédito, seguros y servicios agropecuarios. Los pequeños productores rurales resultan particularmente afectados por este proceso, dada su precariedad económica. Se observa igualmente una regresión tecnológica de la agricultura campesina.

Diversas tipologías de productores rurales indican que éstos son muy heterogéneos de-

bido a que tienen diferentes dotaciones de recursos naturales, humanos y financieros, así como niveles dispares de acceso a instituciones y mercados. Por ello, los impactos de la globalización son también diversos y las medidas diseñadas para fomentar la pequeña agricultura tienen que partir de esta heterogeneidad para poner en marcha políticas diferenciadas por tipo de productor y no sólo políticas de alcance generalizado.

La economía campesina en los tres países estudiados es una unidad familiar multiactiva con diversas fuentes de ingreso y combinaciones: producción agrícola, ganadería en pequeña escala, venta de fuerza de trabajo en mercados laborales regionales o en ciudades, pequeño comercio, artesanías, actividades informales y emigración.

Los distintos tipos de familias campesinas tienen estrategias de ingreso claramente discernibles. Su rasgo común es el esfuerzo de valorizar sus recursos y activos en los diferentes mercados y actividades a los cuales tienen acceso. Entre estas estrategias figuran la seguridad alimentaria familiar mediante el autoconsumo, la producción de productos básicos intercalados y la ganadería familiar. Esta última sirve de importante fuente de ahorro. La principal forma de ajustarse a la crisis rural es a través de su participación cada vez más activa en el mercado laboral en actividades extra-agrícolas de carácter informal.

Pese a la política social y a los programas de combate a la pobreza puestos en marcha en los tres países, la pobreza y la pobreza

extrema han aumentado durante la última década de reformas económicas, tanto en el campo como en las ciudades. Este hecho está estrechamente asociado con una economía incapaz de generar suficientes empleos y con la caída de los salarios reales.

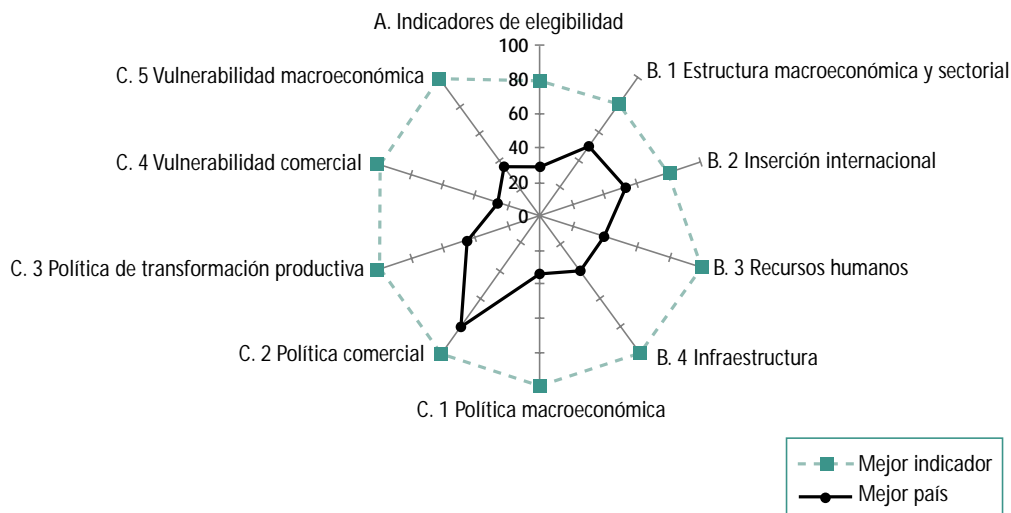
Según se desprende de las encuestas consultadas, una familia campesina tiene más probabilidades de ser pobre cuando: a) sus activos territoriales son pocos y sus ingresos dependen sólo de la agricultura, b) el tamaño de la familia es grande y el índice de dependencia económica alto, c) tienen pocos o ningún adulto trabajando en los mercados laborales, d) carecen de capital de migración y no participan en los flujos migratorios, e) tienen un bajo nivel de escolaridad, f) no pertenecen a organizaciones campesinas y redes locales de solidaridad, y g) forman parte de un grupo étnico.

Entre las recomendaciones para mejorar la situación de las familias campesinas se sugiere diseñar políticas diferenciadas, de nueva generación, orientadas a reforzar el capital humano, el capital social y las instituciones rurales y, con ello, la capacidad de las familias de aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos que acompañan a la globalización.

*Fernando Rello. CEPAL, LC/MEX/R.672, 1998. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.*

GRAFICO 5.5

### Nicaragua: grado de preparación para participar en el ALCA



El grupo de indicadores que reflejan un desempeño deficiente o muy insatisfactorio son recursos humanos, infraestructura, las políticas macroeconómicas y de transformación productiva, vulnerabilidad comercial y macroeconómica. Estos indicadores muestran que Nicaragua tiene que concentrar esfuerzos, principalmente, en mejorar la educación y la infraestructura, que son precisamente los sectores mencionados por los sectores privado y gobierno como prioritarios. Sin una mayor tasa de alfabetización y cobertura educativa, mejor educación técnica y una mejora significativa en el sector de telecomunicaciones e inversiones en carreteras rurales y en puertos, se dificulta una participación ventajosa en áreas de libre comercio. Otro factor de relevancia para la inversión es la seguridad personal y la protección de la propiedad privada.

#### Panamá

Panamá se caracteriza por tener una economía *sui generis* en relación con las demás economías del istmo. Muestra una mejor preparación que el resto de las naciones centroamericanas para participar en iniciativas de libre comercio. Buena parte de este resultado se debe al aumento en las exportaciones para el último año (1997), gracias al crecimiento registrado en el sector manufacturero. En este país, la agricultura e industria juntas representan un 18% del PIB<sup>33</sup> ;

el comercio, el transporte, la intermediación financiera y las actividades inmobiliarias aportan un 57% (actividades estrechamente ligadas a los sectores exportadores de servicios) y el sector estatal un 10.5%. Por ello, un indicador como el grado de participación en las importaciones de Estados Unidos muestra un nivel muy reducido, resultado de la escasa vocación agropecuaria e industrial del país.

El nivel salarial es muy elevado, en parte porque las remuneraciones son en dólares y no es posible reducirlas vía devaluaciones. En ese sentido, una opción para Panamá sería ofrecer mayores alternativas de trabajo en ocupaciones calificadas.

En relación con el grado de preparación para participar en áreas de libre comercio, destaca el hecho de que el conjunto de indicadores de elegibilidad es el mejor de Centroamérica y uno de los mejores de América, gracias a la estabilidad en precios, saldo fiscal positivo, tipo de cambio fijo (uso del dólar como moneda) y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, los indicadores de índice de logro educativo y media del arancel muestran calificaciones muy favorables.

En contraste, Panamá presenta grandes debilidades, especialmente en cuanto al grado de preparación de políticas. En el ámbito macroeconómico, mantiene una elevada tasa pasiva de interés real y una alta dependencia de los impuestos de comercio exterior para financiar los gastos

del gobierno central. En materia de política comercial, tiene muy poca experiencia en tratados comerciales, dado que no fue sino hasta 1997 que se integró a la OMC. En las políticas de transformación productiva, Panamá tiene un área protegida reducida en relación con países del hemisferio y un bajo crecimiento anual en líneas telefónicas. Finalmente, el país tiene una vulnerabilidad macroeconómica importante: el total de la deuda externa, comparado con las exportaciones de bienes y servicios, es alto, lo mismo que el saldo comercial como porcentaje del PIB y los intereses de la deuda externa en relación con las exportaciones de bienes y servicios.

Los indicadores anteriores señalan que, para ingresar en áreas de libre comercio más amplias que la centroamericana, Panamá debe fortalecer especialmente el grado de preparación de sus políticas macroeconómicas y de transformación productiva, al mismo tiempo que procura disminuir su vulnerabilidad comercial y macroeconómica. En el caso de este país debe recordarse, una vez más, que se trata fundamentalmente de una economía de servicios y no tanto de una economía basada, por ejemplo, en la exportación de bienes agropecuarios e industriales. Sin embargo, la necesidad de superar los elevados índices de desempleo abierto parecen fortalecer la tesis que sugiere impulsar nuevas actividades productivas (vía mayor diversificación), cuyo destino final sean mercados no tradicionales, sin descuidar los logros alcanzados en materia de servicios.

RECUADRO 5.12

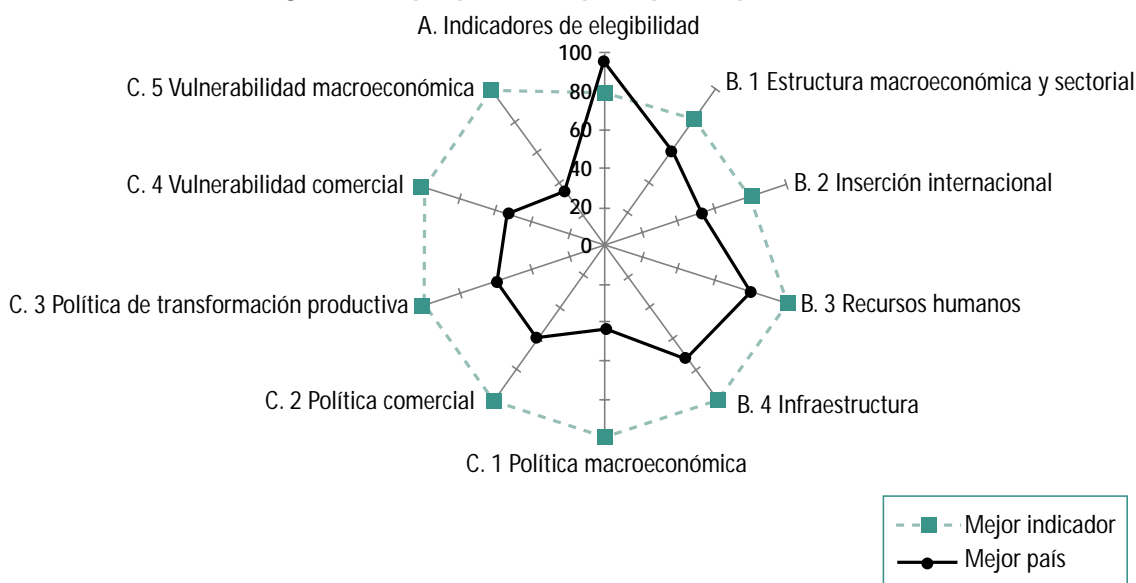
Efectos del huracán Mitch en el grado de preparación de los países

Diversos estudios han cuantificado las enormes pérdidas de infraestructura física, económica, social y ambiental provocadas por el huracán Mitch (INCAE, 1998; CEPAL, 1998; CEPREDENAC, 1998, CEFSA; 1998). El desastre ha sido de tal magnitud que “dependiendo del país afectado se habla de 30 a 50 años de retroceso” (CEPREDENAC, <http://www.sinfo.net/cepredenac/mitch/>).

Todos los países centroamericanos han sido afectados, pero las pérdidas mayores fueron para Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Dados los daños referidos y si se considera que los países que obtuvieron las calificaciones más bajas en cuanto a su preparación para una integración comercial a nivel hemisférico fueron, precisamente, los más perjudicados con el huracán Mitch, pareciera importante replantear las prioridades regionales en materia de infraestructura. Dos prioridades podrían ser, por un lado, reconstruir las obras dañadas que sean fundamentales para la recuperación de los países en el corto plazo y, por otro, definir aquellas obras que permitirían, en un futuro, mejorar la preparación de los países para participar en áreas de comercio más competitivas.

GRAFICO 5.6

Panamá:  
grado de preparación para participar en el ALCA



### RECUADRO 5.13

#### El desafío de la preparación de los pequeños y medianos empresarios

La mayoría de las empresas centroamericanas son pequeñas y medianas, cuya preparación para competir en la economía internacional es clave para la región (véase Capítulo 13). Asuntos que cobran gran relevancia en este sentido son los siguientes:

- ▶ El conocimiento de las implicaciones que tendría, para las actividades de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la región, una mayor apertura a economías más desarrolladas.
- ▶ La ejecución de políticas regionales de fomento industrial para las PYMES, que sean acordes con los mandatos de la OMC. Esto podría contemplar asuntos como el acceso apropiado a líneas de crédito, la participación en licitaciones, tasas de interés preferenciales para la creación de nuevas empresas, reconversión productiva, inversiones en ciencia y tecnología, crédito de exportación, etc.
- ▶ Los servicios que las cámaras empresariales pueden

brindar para apoyar, aún más, la competitividad de las empresas, pues las PYMES deberían estar en capacidad de convertirse en empresas competitivas exportadoras o en empresas proveedoras de empresas exportadoras grandes, nacionales y extranjeras.

▶ El diseño de un sistema de apoyo a la exportación de las PYMES. Hay que dar facilidades a las empresas, por ejemplo, mediante el acceso fácil a bases de datos sobre países y destinos de exportación, y la creación de oficinas en países hacia los que se exporte o se desee exportar. Una función de estas oficinas sería buscar nichos para las pequeñas empresas en mercados como México, Estados Unidos y Europa. Los gastos podrían ser compartidos entre los sectores público y privado.

▶ La reforma de los entes públicos de capacitación técnica, para fortalecerlos y aumentar su utilidad para los pequeños y medianos empresarios.

---

*“El reto de la globalización no es solo la penetración a terceros mercados sino la complementación entre los centroamericanos para buscar economías de escala. Pero la integración no es solo un asunto táctico, una reacción defensiva ante la globalización”*

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,  
NICARAGUA

---

#### Desafíos de la inserción inteligente en la economía internacional

La evidencia empírica sugiere que Centroamérica, como región, y a pesar de la ALIDES, no ha aplicado en la práctica una estrategia coherente para enfrentar su inserción en la economía internacional. Es evidente que se desea impulsar un regionalismo abierto, pero la ejecución de políticas regionales que eleven el grado de preparación de los países para participar en áreas comerciales muy competitivas y con economías más desarrolladas, muestra rezagos importantes respecto a los acuerdos presidenciales. Tampoco están claros los incentivos para aumentar la competitividad de la mayoría del empresariado de la región (Recuadro 5.13).

Los países centroamericanos, hasta ahora, han concentrado sus mejores esfuerzos en resolver los problemas relacionados con las negociaciones comerciales, pero ha sido menor el empeño en avanzar en la preparación de sus economías para lograr una inserción de calidad en la economía internacional. Pareciera imprescindible insistir en la necesidad de distinguir en-

tre negociaciones comerciales y el grado de preparación de los países y de la región. En consecuencia, fijar metas y un cronograma de tareas podría mejorar el grado de preparación regional. Dar seguimiento a los esfuerzos emerge como asunto prioritario, de manera que Centroamérica pueda estar en una situación más ventajosa, de cara a las oportunidades que puede ofrecer un mercado más amplio y libre, como el de la región hemisférica u otros bloques comerciales.

Existe un conjunto de factores que limitan la capacidad de la integración regional para, mediante un área centroamericana de libre comercio, apoyar el grado de preparación de los países. Estos factores son:

- ▶ Insuficiente labor de coordinación y compromiso para armonizar políticas fiscales y financieras.
- ▶ Falta de aprobación de varias leyes sobre derechos de propiedad intelectual.
- ▶ Ausencia de un tratado regional para regular y uniformar los incentivos a las inversiones extranjeras.

- ▮ Ausencia de un tratado regional en materia laboral, que tienda a armonizar ciertos costos y dar un tratamiento similar en relación con la organización de los trabajadores.
- ▮ Necesidad de diseñar un plan de largo plazo que equipare las condiciones educativas de los países centroamericanos con estándares internacionales de países industrializados.
- ▮ Ausencia de monitoreo sobre la aplicación del nuevo reglamento de origen de las mercancías.
- ▮ Falta de adecuación de los reglamentos de cláusulas de salvaguardia y prácticas desleales, a las necesidades de los productores locales.

Estos desafíos plantean la necesidad de lograr avances significativos en la coordinación y convergencia de las políticas macroeconómicas, con el propósito de perfeccionar la zona comercial centroamericana y ampliar las oportunidades de comercio intra y extrarregionales. En materia financiera, por ejemplo, es urgente una armonización mínima en normativas prudenciales, incluyendo el intercambio expedito de información, adecuada coordinación del CMCA con los entes supervisores de los sistemas financieros centroamericanos y otras instituciones financieras y la Asociación Centroamericana de Bolsas de Comercio (BOLCEN). En materia fiscal, es urgente la coordinación entre el CMCA y los ministros de hacienda o finanzas, mediante el establecimiento de acuerdos regionales sobre política económica.

Por su parte, el estudio del grado de preparación de los países establece como factores críticos la mejoría en el desempeño de la política macroeconómica, la definición de políticas claras de transformación productiva, la eliminación de los déficits en infraestructura y la disminución de la vulnerabilidad macroeconómica y comercial. Un punto relevante, subrayado por las personas entrevistadas, es la necesidad de perfeccionar la coordinación de los sectores público y privado para la negociación de tratados comerciales.

Un foro importante para los países de la región es el grupo de trabajo sobre las economías más pequeñas del ALCA. En dicho foro ha quedado en evidencia que, en general los países pequeños están en gran desventaja con respecto a los más grandes, en los siguientes aspectos: sistema tributario acorde con el libre comercio, débil desarrollo del mercado de capitales, déficit de la balanza comercial, elevado peso de la deuda externa, infraestructura, sistema educativo, bajo

nivel de industrialización y actitud empresarial ante la globalización, entre otros. Adicionalmente, el tamaño de los mercados representa una desventaja enorme por las limitaciones productivas y de recursos que se derivan de esa situación. Estas circunstancias particulares señalan la importancia de incluir en las deliberaciones sobre el ALCA asuntos tales como<sup>34</sup>:

- ▮ Trato diferenciado: concesión de periodos más largos para la implementación de distintos compromisos y excepción temporal de ciertas obligaciones.
- ▮ Compromiso de los países desarrollados a prestar cooperación técnica en aquellas áreas donde los países tengan mayores desventajas competitivas: negociaciones comerciales, mecanismos e apoyo a la competitividad de las empresas, infraestructura, educación y administración de tratados de libre comercio, entre otras<sup>35</sup>.
- ▮ Apoyo para el financiamiento de las inversiones en infraestructura básica.

Sin embargo, estos temas no debieran convertirse en una excusa para que los países centroamericanos dejen de organizarse apropiadamente para mejorar sus capacidades y preparación para participar en áreas comerciales más competitivas.

Finalmente, la medición del grado de preparación de los países centroamericanos, a partir del análisis del perfeccionamiento de la zona comercial del istmo y de la aplicación de la metodología considerada en este estudio, sugiere la conveniencia de dar continuidad a este ejercicio. La medición periódica del grado de preparación contribuiría a evaluar el tipo de inserción internacional que la región está teniendo, al recoger en forma más clara y frecuente las limitaciones y oportunidades que los países tienen para enfrentar la globalización. Asimismo, ayudaría a medir el grado de perfeccionamiento del MCCA, facilitaría el intercambio de información que puede ser de utilidad para mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas, infraestructurales y ambientales de la región en su conjunto, y permitiría identificar los factores críticos que estarían constituyéndose en frenos para el desarrollo de las capacidades competitivas de los países.

Un análisis regional de este tipo, efectuando por la sociedad civil, las entidades de integración regional y representantes de los gobiernos, podría contribuir a guiar los futuros estudios y las



decisiones que las autoridades políticas deben tomar. Es necesario, no obstante, validar los indicadores utilizados y establecer compromisos de trabajo para actualizarlos. Encuentros periódicos entre representantes de la sociedad civil y

los gobiernos para perfeccionar la metodología de este estudio, mejorar la calidad y acceso a la información, intercambiar información y comentarios pueden resultar de mucho beneficio para la sociedad centroamericana.

### Notas

1 Desde 1991, los países andinos disfrutaban de un régimen especial dentro del sistema generalizado de preferencias europeo, lo que significa una desventaja competitiva para los productos industriales centroamericanos (Fallas et al, 1997). Sin embargo, en 1998 una resolución de la Unión Europea otorgó las mismas preferencias a los países centroamericanos.

2 El tema del libre comercio adquirió una especial importancia desde la Cumbre Presidencial Interamericana celebrada en Miami en diciembre de 1994, donde los presidentes del hemisferio adquirieron el compromiso de impulsar el ALCA.

3 Es importante tener presente que se han elaborado estudios sobre diversos temas muy relacionados con el grado de preparación de los países. La contribución de CEPAL, el BID, FEDEPRICAP, el CMCA, para mencionar algunos, es notable y no debe ser omitida. En particular, destacan los trabajos realizados por el proyecto BID/CMCA sobre la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica (López, 1994) y el BID/FEDEPRICAP, sobre competitividad de los sectores productivos centroamericanos.

4 El ejercicio realizado en Guatemala muestra la utilidad de esta metodología para analizar el grado de preparación de los países para competir en áreas de libre comercio. De ahí su importancia como fuente de información y referencia para este estudio regional. Sin embargo, este capítulo no toma los resultados del informe de Guatemala, puesto que la metodología comparativa empleada aquí difiere de la aplicada en él, debido a la inclusión de algunas variables y a los criterios de valoración utilizados en cada caso.

5 Un detalle del significado y los efectos sociales de la crisis vivida por Centroamérica durante los años 1979 y 1984 puede verse en CEPAL 1986.

6 Una evaluación de los procesos de ajuste en Costa Rica, Honduras y Panamá durante la década de 1980 puede verse en Fallas y Rivera, 1988.

7 Llama la atención, asimismo, el estancamiento de estas exportaciones en una cifra cercana a los mil millones de dólares anuales.

8 Un análisis detallado de la situación económica reciente de los países centroamericanos puede verse en las publicaciones de la CEPAL y el CMC, citadas en la bibliografía.

9 Resolución N° 26-96. Posteriormente la Resolución N° 54-96, de diciembre de 1996, estableció la lista completa de bienes con las distintas tarifas antes referidas.

10 Un detalle de los avances en materia tributaria hasta el año 1994 pueden verse en Corleto y Pérez, 1994.

11 Un análisis detallado sobre convergencia de la política fiscal que incluye ingresos corrientes, gasto público, déficit y financiamiento del sector público y deuda pública, puede ver en Corleto y Pérez, 1994.

12 Propuestas específicas en armonización de políticas en el ámbito regional pueden verse en Corleto y Pérez, 1994.

13 Un análisis de indicadores de convergencia macroeconómica puede verse en Camacho, 1993. Ese estudio incluyó los siguientes indicadores: producto interno bruto per cápita, tasas de inflación, tasas de devaluación del tipo de cambio, saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, niveles de deuda externa, saldo del déficit del sector público, carga tributaria y sector financiero (velocidad de circulación del dinero y multiplicador cambiario).

14 Los acuerdos tomados por el CMCA consideran: "continuar con el proceso de apertura comercial y de capitales; mantener la libertad cambiaria y de tasas de interés; remover obstáculos para el uso de las monedas nacionales en los pagos intrarregionales y su libre negociación sin intervención de los Bancos Centrales; eliminar gradualmente y en un periodo no mayor de tres años el financiamiento del gasto público con crédito del Banco Central (...) dar preferencia al uso de operaciones de mercado abierto como mecanismo de control de liquidez; y propiciar una solución fiscal a los déficit operacionales de los Bancos Centrales" (CMCA, 1997).

15 Los acuerdos adoptados por el CMCA son: "facilitar el establecimiento y operación de bancos y otras entidades financieras nacionales entre los países miembros; remover los obstáculos vigentes para la libre transferencia de capitales y desarrollar un mercado regional de capitales; armonizar las regulaciones mínimas aplicables a los mercados de valores; reducir y armonizar el encaje legal no remunerado a tasas de mercado; propiciar la armonización del tratamiento tributario a los instrumentos financieros, y armonizar las normas prudenciales bancarias básicas" (CMCA, 1997).

16 Entrevista al señor Jorge Barboza, del Consejo Monetario Centroamericano.

17 Las medidas de salvaguardia podrían aplicarse "cuando las importaciones de un producto en el territorio de un Estado parte, procedente de terceros países, han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" (SIECA/COMRIEDRE, 1996, Artículo 6).

18 Este tema fue tratado con detenimiento en un documento elaborado por FEDEPRICAP y SIECA sobre la propiedad intelectual en Centroamérica, (FEDEPRICAP- SIECA, 1996), por lo que en esta sección sólo se presentarán algunos aspectos relevantes sobre el particular.

19 Las tendencias comerciales modernas apuntan hacia una apertura en el tratamiento que se otorga a la inversión en general y en particular hacia la inversión extranjera. El deseo de atraer inversión se fundamenta, según algunos autores, en que "los esfuerzos por parte de los Estados para atraer inversiones a sus países se basan en la premisa irrefutable de que la inversión extranjera genera crecimiento económico" (Tacsan y Sauma 1994) y éste, a su vez, resulta beneficioso desde el punto de vista de generación de empleo. Incluso, algunos países ofrecen condiciones sumamente generosas a la inversión foránea, más allá de ciertos estándares internacionales expresados en acuerdos como los establecidos por la OMC.

20 Los convenios son los siguientes: 29, Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; 87, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; 98, Convenio sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; 100, Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951; 105, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957; 110, Convenio sobre las plantaciones (protocolo, 1982) 1958; 111, Convenio sobre la discriminación, (empleo y ocupación), 1985; 135, Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971; 138, Convenio sobre la edad mínima, 1973.

21 El que un país tenga salarios mínimos mayores a otro no significa, necesariamente, que los trabajadores de ese país tengan mejores condiciones de vida que los de otros países con salarios más bajos. Existen otras variables que afectan las condiciones de vida de las personas.

22 La Carretera Interamericana quedó en mal estado, con puentes provisionales en varios puntos, en tramos de su paso por El Salvador y Nicaragua. El INCAE ha publicado estudios detallados sobre el sector transporte en los diversos países de Centroamérica.

23 La calificación de cada indicador, de "muy satisfactorio", "satisfactorio", "medianamente satisfactorio", "insatisfactorio" y "no

satisfactorio", se estableció a partir de la comparación de un indicador específico correspondiente a un país centroamericano, con un intervalo de valores preestablecido para cada uno de los indicadores del grado de preparación. Más detalle sobre este particular puede encontrarse en el Anexo metodológico.

24 Un detalle exhaustivo de estos conceptos y los criterios respectivos puede verse en Salazar, Lizano y Segura, 1995.

25 Según el estudio realizado, Costa Rica y Panamá son los países mejor dotados de infraestructura en la región.

26 Un elemento que no se consideró entre los 42 factores del grado de preparación fue el de la "seguridad ciudadana". Sin embargo, en la mayoría de los países se expresó que la seguridad personal y la protección a la propiedad son fundamentales para crear un mejor clima de inversión. En el futuro deberá incluirse un indicador que exprese la situación de un país en relación con este importante aspecto.

27 La desaceleración de la economía en 1996 motivó al gobierno a diseñar un programa de reactivación que contenía "12 medidas tendientes a fortalecer la economía y mantener altas tasas de crecimiento" (BID, 1997b). El informe del BID correspondiente al año 1997 (publicado en 1998) incluye una evaluación de esas medidas.

28 Un estudio detallado de este país en esta temática se encuentra en Balsells, 1998.

29 Para un mayor detalle ver CEPAL, 1998 y CEPAL, 1997d.

30 Las negociaciones comerciales que reciben más atención por parte de Guatemala son: Centroamérica, ALCA, México y El Salvador (creación de una unión aduanera). Existe un gran interés en el ALCA, por la participación de los Estados Unidos de Norteamérica.

31 Entrevistas realizadas a empresarios privados. La lista completa de personas entrevistadas es la indicada en la bibliografía.

32 Para un mayor detalle de la evolución de las exportaciones puede consultarse CEPAL, 1997d.

33 En contraste, por ejemplo, en Costa Rica esos sectores representan alrededor de un 40% del PIB.

34 Sobre el particular puede ampliarse con la posición que sustentan el gobierno de Costa Rica y FEDEPRICAP en nombre del sector empresarial centroamericano.

35 Sobre el particular se puede consultar Bernal, 1988.

**Capítulo 5****El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional**

Coordinador e investigador: Helio Fallas (Costa Rica).

Asistentes de investigación: Luis Diego Fallas y Sandra Trejos.

Secciones sobre integración regional: Richard Aitkenhead.

Recuadros sobre globalización y avance tecnológico son colaboración institucional de la sede CEPAL- subsede de México.

Recuadro sobre el ALCA elaborado por Claudio Ansorena.

