

CAPITULO

3

El desafío del desarrollo económico

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los principales desafíos del desarrollo económico en Centroamérica?

PREGUNTAS ESPECIFICAS

- ¿Cuáles son los rasgos más notables de la evolución económica reciente de Centroamérica? ¿Qué obstáculos nacionales y regionales limitan el crecimiento económico en el área? ¿qué elementos lo potencian o lo fortalecen?
- ¿Cuáles estilos de desarrollo imperan en la región?, ¿cuáles son sus características y limitaciones? ¿Se está mejorando la preparación de los países para insertarse en la economía internacional? ¿Crean estos estilos bases robustas para el desarrollo humano?
- ¿Cuáles son los sistemas productivos más dinámicos y cuáles los menos dinámicos?, ¿cuán encadenados están los más dinámicos con el resto de la economía?
- ¿Qué encadenamientos productivos y fiscales hay entre el crecimiento económico, las oportunidades para las pequeñas y medianas empresas y productores y la generación de empleo? ¿Cuáles son ejemplos de buenas prácticas de encadenamiento?
- ¿Cómo transforman el mundo rural los estilos de crecimiento?

Valoración del informe Estado de la Región (1999)

El primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* señaló que:

“Por primera vez en treinta años, la región experimentó, en general, una década positiva. En efecto, Centroamérica está en 1999 en una mejor situación económica, social y política que en 1990, gracias a sus esfuerzos para lograr la estabilidad política, social y económica, y completar las transiciones democráticas. Su visión de paz ayudó a las transiciones democráticas en los países, estimuló el comercio regional interrumpido por las guerras y propició el surgimiento de una nueva ronda de integración regional, como medio para impulsar el desarrollo humano”.

A su vez, el Informe, precisó que:

“Los logros económicos y políticos son precarios y, en materia de equidad social y sostenibilidad ambiental, negativos para la región, aunque no necesariamente para todos los países. Centroamérica está desgarrada por fracturas regionales en su desarrollo humano (...) Existen brechas en el desempeño económico; también en cuanto a las políticas y los marcos jurídicos entre los países, que afectan el clima de negocios en la región. Además, países como El Salvador y Nicaragua, afectados por la guerra, apenas recuperan hoy el PIB que tenían hace veinte y treinta años, respectivamente.

Al iniciar el siglo XXI, el principal desafío es la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Es el desafío de constituir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y con robustos lazos de integración y cooperación, en una región diversa y compleja”.

Los desafíos en materia económica según el primer Informe:

“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. Cuán 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.

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

- El tipo de acceso (facilidades) de los productos de los países referidos a los distintos mercados internacionales.
- El grado de preparación de los países en materia económica, social, ambiental e institucional, en relación con las naciones del mundo con las cuales debe competir...

Existen varias formas de inserción internacional, pero no todas significan lo mismo desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo humano sostenible (...) No es indiferente especializarse en la exportación de 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”.

El desafío del desarrollo económico

Valoración del Segundo Informe (2003)

Detenida la caída de la producción, la economía centroamericana en los años noventa y a principios de este siglo no ha logrado un crecimiento sostenido, que permita mejorar las condiciones de vida de las y los centroamericanos y dar amplio impulso al desarrollo humano.

Si bien se ha conseguido cierta estabilidad macroeconómica -un logro importante por sí solo- ello ha sido insuficiente. Centroamérica ha dado prioridad a una serie de metas e instrumentos de reforma económica asociados a la disciplina macroeconómica, el fortalecimiento de la economía de mercado y la apertura hacia el mundo, inspirados en una versión restringida del conjunto de medidas denominado “consenso de Washington”. Hubo avances en su puesta en práctica. Así, se puede señalar esfuerzos y logros en términos de estabilidad macroeconómica, promoción de las exportaciones, asentamiento de las actividades de maquila y las zonas francas, turismo, flujo de recursos externos provenientes de la inversión directa y de remesas, actividades no tradicionales agropecuarias, atracción de inversiones, fusiones y adquisiciones de empresas. Con excepción de Nicaragua, todos los países tienen actualmente un menor porcentaje de participación del sector agropecuario, los servicios gubernamentales han disminuido y se han incrementado las actividades exportadoras. Pero, a la vez, existen otras áreas en las que el impacto de las medidas no ha sido necesariamente positivo: acciones de reforma del Estado, un importante deterioro de la actividad exportadora tradicional -expresada dramáticamente por la crisis del café en algunas naciones- y el estancamiento de las actividades orientadas al mercado interno,

basadas por lo general en la pequeña y mediana producción local.

A principios de los noventa las exportaciones se incrementaron muy rápidamente y el producto comenzó a crecer, en los primeros pasos de una nueva situación de intercambio favorecida por la paz y la reconciliación. La excepción fue Nicaragua, que encontró este acomodo con un rezago de casi un lustro. Se suponía que las reformas abrirían paso a un crecimiento robusto, pero a partir de la segunda mitad de los noventa, el crecimiento económico nacional (esto es, excluidos los pagos a factores externos) perdió su dinamismo.

Además, el crecimiento económico ha sido volátil en su conjunto, y muy diverso en su composición. La diversidad es, de hecho, lo predominante, pero además, con diferente desempeño respecto al desarrollo.

La promesa de las reformas para lograr el crecimiento no era fácil de cumplir, pues partía de bases muy deprimidas, particularmente en las naciones que tuvieron guerras o conflictos intensos. Adicionalmente, el legado económico de la guerra que debieron sobrellevar los países en los noventa no fue acompañado por una ayuda externa que permitiera una recuperación más rápida de las pérdidas acumuladas. A esto hay que sumar los daños económicos sufridos, en algunos casos en forma repetida, por el efecto de fenómenos naturales de gran intensidad. Lo que sí se concluye en el capítulo es que la paz y el logro de períodos largos de inversión social y desarrollo de la institucionalidad pagan dividendos muy elevados. En el gráfico 3.1 quedan documentadas la evolución negativa asociada a períodos de guerra o conflicto agudo y la evolución positiva en países con mayor desarrollo institucional y logro social.

Al revisar el estado de avance de las naciones centroamericanas en lo concerniente a factores del desarrollo, es posible plantear que en Guatemala y Nicaragua aparecen mayores retrasos relativos en los temas institucionales y sociales que en los económicos y de infraestructura, en comparación con los otros cuatro países. A la vez, en estos otros países el crecimiento económico ha perdido dinamismo en los últimos tiempos, lo cual podría generar un debilitamiento de las precarias condiciones sociales preexistentes, sobre todo en términos del mercado laboral (empleo, subempleo y condiciones de contratación). Por supuesto que el tema del rezago y la brecha creciente entre países merece ser atendido por la cooperación internacional, tanto la bilateral como la multilateral.

La orientación predominante -llamada "estilo de desarrollo" en el capítulo- no logró generar una dinámica suficiente de acelerado crecimiento económico, aunque tampoco se tradujo en vulnerabilidad extrema, contagio y crisis, como en otras economías de América Latina. A principios de siglo no se puede catalogar el crecimiento como robusto y generador de oportunidades para amplios sectores de la población, ni que logra encadenar a las actividades más dinámicas con otras ramas y actividades productivas. Por el

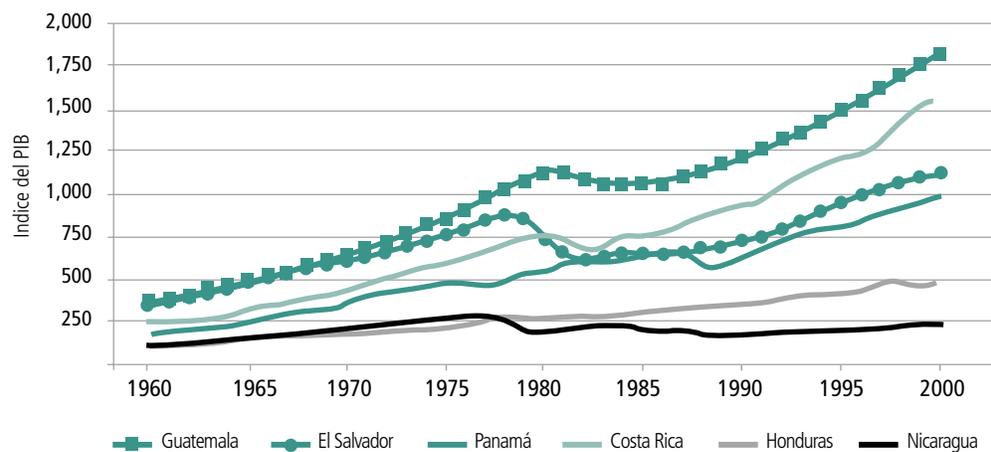
contrario, el crecimiento más bien resulta modesto y con importantes grados de desarticulación entre lo más dinámico y el resto de la economía.

Principales contenidos y desafíos identificados en el capítulo

El presente capítulo tiene seis partes, además de la valoración general. La primera expone un conjunto de tendencias que subrayan el carácter desigual y volátil del crecimiento económico en la región. Sus principales resultados fueron presentados en los párrafos anteriores, cuando se abordó el tema del crecimiento en la valoración general del capítulo. Así, se analiza en detalle la evolución económica reciente de Centroamérica, a la luz de los desafíos para el desarrollo humano sostenible. Para ello, se hace un balance de indicadores macroeconómicos típicos (crecimiento general en el largo y el mediano plazo, comercio exterior, inversión, remesas familiares, déficit fiscal, nivel de gasto público y tributos, etc.), en estrecha relación con una perspectiva más amplia, que contempla su significado en términos del nuevo estilo de desarrollo que se ha venido instaurando en la región desde mediados de los años ochenta del siglo XX.

GRAFICO 3.1

Centroamérica: índice del producto interno bruto por país. 1960-2000 (base Honduras 1960=100^{a/})



^{a/} El gráfico se construye sobre la base de la economía de Honduras en 1960 porque es la más pequeña del momento. Al ser un índice, las diferencias entre las curvas representan las escalas relativas de cada economía.
Fuente: Banco Mundial, 2002, *World Development Indicators*.

La segunda parte se detiene en las características y limitaciones del estilo de desarrollo, a partir de las tendencias descritas en la sección anterior. Entre otros asuntos de importancia, se señala que la institucionalidad, lejos de ser el problema, emerge como factor de desarrollo. Al igual que otros estudios sobre desarrollo económico, el capítulo muestra y reconoce la importancia de la interacción de factores estrictamente económicos (inversión, crecimiento de la productividad y del producto, competencia en los mercados, etc.) con políticas de orden social (educación, salud, protección laboral, protección frente a la cesantía y la vejez, condiciones de la jubilación) y los arreglos institucionales existentes en un país (respeto al Estado de derecho, la propiedad privada, la seguridad ciudadana, la independencia de los poderes republicanos, la participación de la sociedad civil, la gobernabilidad), así como el desarrollo de infraestructura pública (energía, telecomunicaciones, carreteras, aeropuertos). Distante de la apreciación de que con un pequeño conjunto de medidas es posible

alcanzar el desarrollo, la evolución centroamericana favorece una visión más amplia de los objetivos y de los instrumentos necesarios para lograrlo. De esta manera, la evidencia que de ella se desprende abona a estas conclusiones y a estas tesis. Ahora bien, el recuadro 3.1 recoge las reflexiones y orientaciones que CEPAL ha planteado recientemente sobre la necesidad retomar la agenda del desarrollo.

Por su importancia en este nuevo estilo de desarrollo, en la tercera parte se analizan los logros y carencias que ha producido la debilidad de los encadenamientos productivos, sus efectos sobre la productividad general de las economías nacionales y, por ende, sobre el crecimiento económico. Igualmente, se actualizan y revisan algunos de los indicadores relacionados con el grado de preparación para avanzar hacia el ALCA -metodología ya utilizada en el primer informe regional- y se ponen en evidencia las limitaciones y el escaso potencial que existen en esta materia. En tal sentido, emerge como un gran desafío la necesidad de que las transferencias de nuevas

RECUADRO 3.1

Los problemas actuales del crecimiento económico con desarrollo humano en Latinoamérica: un extracto de la visión "cepalina"

CEPAL ha formulado diversas tesis sobre los desafíos fundamentales para un crecimiento económico sostenible y con desarrollo humano, siempre a la luz de los problemas y frente a las oportunidades que se presentan en el actual estilo de desarrollo. Un buen ejemplo de estos planteamientos es el artículo de José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de CEPAL, titulado "Retomar la agenda del desarrollo", del que a continuación se extraen los puntos más importantes.

En comparación con lo que ocurre en otras regiones, y particularmente respecto a los países desarrollados, Latinoamérica destaca por tener una mayor volatilidad, tanto en sus tasas de crecimiento económico como en la relación entre el consumo y la producción.

Esta alta volatilidad conlleva mayores grados de incertidumbre para los negocios y la inversión, por lo que las decisiones empresariales están sesgadas hacia la búsqueda de una alta rentabilidad de corto plazo. Así, la incertidumbre provocada por la inestabilidad en el crecimiento pareciera tener efectos severos en la acumulación de capital, lo que a su vez resulta desfavorable para que el proceso de crecimiento económico pueda sustentar un desarrollo humano sostenible.

La volatilidad del consumo, y de la economía en general, afecta también de manera importante y negativa los índices de pobreza y

desigualdad de la región. En los períodos de recesión o poco crecimiento, estos índices aumentan. En la recuperación, sin embargo, la pobreza mejora lentamente y la desigualdad no se recupera. Como los sistemas de protección y seguridad social son insuficientes, amplios sectores de la población sufren los efectos de esta volatilidad.

La volatilidad implica entonces la necesidad de políticas anticíclicas, para lograr una menor variabilidad de la economía en el largo plazo y permitir una estabilidad que trascienda la variable precios, para incluir también el crecimiento de la producción y el empleo. Se deben, pues, ejecutar reformas necesarias en el plano internacional como parte de la solución más importante a estos problemas y, sobre todo, a la posibilidad (y necesidad) de realizar políticas estabilizadoras.

De la misma forma, se han debilitado las relaciones entre el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera directa con respecto al crecimiento del PIB. Además, y quizá más relevante para el análisis, debe destacarse la debilidad existente entre el crecimiento del PIB, por un lado, y la creación de empleo y la reducción de la pobreza, por el otro.

Fuente: CEPAL, 2001d.

tecnologías estén ligadas, por lo menos en los sectores que representan el mayor dinamismo exportador, a la demanda de insumos locales o a encadenamientos mediante compras de bienes y servicios de otras empresas, sobre todo de las pequeñas y medianas, de manera que se dé un efecto multiplicador tanto en la generación de empleos como en los ingresos ligados al mercado nacional y, de ser posible, al local. Otro desafío importante radica en conseguir que las inversiones (tanto nacionales como extranjeras) prosperen no tanto por ventajas de carácter impositivo, sino por el aprovechamiento de otros factores, como la eficiencia (económica) de la mano de obra, la localización, la capacidad de innovación, menores costos de infraestructura, facilidad de instalación y operación. Esto sugiere el establecimiento de una nueva “política industrial” (no dirigida, como lo fue hace algún tiempo, a escoger sectores “ganadores” y “perdedores”) lo que representa otro gran desafío para la región. A su vez, esto supone facilitar la incorporación de las pequeñas y medianas empresas a las cadenas productivas más dinámicas, con base en ventajas económicas claras y no en subsidios directos del tipo “caja ámbar” (véase el acápite referente a tratados de libre comercio). Entre las herramientas preferidas estarían la transferencia tecnológica muy específica, información de mercados, capacitación técnica y administrativa, acceso eficiente al crédito en condiciones similares a las de empresas grandes pero con riesgo empresarial normal, entre otras.

No bastó pues con la apertura comercial y las reformas “clásicas” o “típicas” para lograr las bases del crecimiento robusto al que se aspiraba, lo que es, de por sí, una lección relevante en tiempos de negociación de tratados de libre comercio. Desde esa perspectiva, el capítulo presenta dos consideraciones que pueden mejorar notablemente el desempeño de la apertura: una fiscal (los tratados de doble imposición tributaria) y otra sobre el pago de servicios ambientales, que podrían hacer una importante diferencia para favorecer el desarrollo de los países del área en el marco de las negociaciones en curso.

Las tres partes siguientes se ocupan de profundizar en algunos sectores específicos, pequeñas y medianas empresas, zonas francas de exportación y el sector agrícola-rural, su situación y su potencial de generación de desarrollo humano. Se abordan en detalle las zonas francas de exportación y la inversión extranjera directa, por ser los factores de mayor dinamismo específico en las economías de la región, aunque con un

limitado efecto general. Pero también se encuentra a los más rezagados en el proceso de cambio de estilo de desarrollo: las pequeñas y medianas empresas (particularmente las surgidas con el modelo sustitutivo de importaciones), la pequeña agricultura (compuesta sobre todo por los productores de granos básicos y otros productos no exportables) y el mercado laboral en general, que muestra una significativa precariedad debido a los requerimientos de una economía dedicada a la exportación, que ofrece menores garantías a los trabajadores cuanto menor es el valor agregado local de los bienes o servicios por exportar. Además se analiza el sector de exportación tradicional, prestando especial atención a la crisis del sector cafetalero.

Con respecto al sector agrícola, su mayor reto apunta a la necesidad de una política que contemple acciones específicas para los micro y pequeños productores, ya sea para elevar su productividad a un nivel de rentabilidad competitiva, o para que logren una transición eficaz hacia nuevas actividades agropecuarias o de otra índole, además de las medidas de apoyo general al sector, como las de tipo sanitario y fitosanitario, y las relacionadas con infraestructura. El desafío está en reconocer que los cambios, particularmente en los sectores “tradicionales”, requieren el diseño y la aplicación de esquemas para la transición, pues, ante su ausencia, ese cambio podría generar mayor pobreza, inestabilidad social y transgresión de las reglas de la vida democrática reconocidas como condiciones para el nuevo estilo de desarrollo.

Crecimiento desigual, cambios de estructura y distintos rasgos económicos

Al describir un conjunto de rasgos y tendencias de los países y de la región centroamericana es posible reconocer factores que influyen positiva o negativamente en la situación económica actual. En los siguientes acápites se reúne un conjunto relevante de estos factores. Se inicia con una caracterización del crecimiento total y por persona, que permite ilustrar las variaciones en las escalas económicas de los países y aproximar la situación de las personas. Luego se exploran los cambios en la estructura productiva, en la cual se observan sectores que se contraen (agricultura, servicios gubernamentales) y otros que crecen, como las exportaciones. Además de ilustrar el crecimiento de estas últimas, se presenta evidencia sobre su concentración según destino, así como sobre el incremento de las remesas

familiares hacia la región, fuente de divisas fundamental. También se examinan brevemente algunas limitaciones del mercado financiero, para concluir que ciertas limitaciones en la atracción de capitales volátiles protegieron a la región del contagio de crisis financieras extrarregionales. El análisis sobre la situación de las instituciones gubernamentales ocupa varios párrafos, pues se detalla la evolución de la estabilidad macroeconómica (inflación, déficit fiscal), así como la situación y comportamiento del gasto público y los tributos. Por último, se comentan algunos desafíos tributarios que podrían enfrentarse al negociar tratados de libre comercio.

Con este conjunto de factores se pretende identificar una evolución y un contexto, con información “dura”, para luego valorar el desempeño de lo que se denomina el estilo de desarrollo de la región.

La economía durante las últimas décadas: recesiva primero, luego volátil

En los últimos cuarenta años, el crecimiento económico centroamericano (medido a partir del PIB real)¹ ha mostrado ser bastante volátil. A lo largo de este período, la región ha vivido tres etapas en cuanto a sus niveles de crecimiento. La etapa de alto crecimiento se dio durante el apogeo del modelo sustitutivo de importaciones, durante los años sesenta. Las décadas de los setenta y los noventa fueron de crecimiento moderado, mientras que en el transcurso de los ochenta se registraron tasas de crecimiento muy bajas y hasta negativas (gráfico 3.1).

Esto ha tenido consecuencias en las escalas económicas de las naciones centroamericanas, por lo que se han ampliado las brechas entre ellas y se han modificado sus posiciones relativas. Algunos de estos notables cambios son:

- Todos los países enfrentaron reducciones importantes de su producción alrededor del año 1980, con excepción de Panamá, que tuvo una notable caída, pero con posterioridad y relacionada con un conflicto interno. En algunos casos la crisis de la deuda se entrecruzó con el ascenso de conflictos político-militares, lo que generó caídas más profundas y persistentes.
- La dinámica económica anterior a 1980 fue sostenida y vigorosa en cuatro países. En Nicaragua y Honduras, los más rezagados, fue débil desde décadas atrás. Comparando con la situación actual, estos países ampliaron su

brecha respecto a los de mayor crecimiento: 7 a 1 alrededor del 2000, esto es, las economías más pequeñas son una séptima parte de la economía más grande. A principios de los sesenta esta relación era de menos de 3 a 1.

- A finales de los noventa la tendencia de los años setenta fue superada por un país, Costa Rica, y recuperada por dos, Guatemala y Panamá. Los otros tres países no la han recuperado aún (El Salvador) o están relativamente estancados en su crecimiento (Honduras y Nicaragua).

La década “perdida” de los ochenta no solo marcó la introducción del nuevo estilo de desarrollo, sino que además fue una época de ajuste económico y confrontación social y política en la región; de ahí su bajo desempeño. A partir de la pacificación iniciada hacia finales de este período y consolidada en los primeros años de la década siguiente, las tasas de crecimiento económico (sobre todo en el primer lustro) mostraron un ritmo relativamente elevado, aunque decayeron hacia finales del milenio. Solamente Nicaragua, en parte por su particular situación de conflicto, el crecimiento anual a lo largo de los noventa fue mayor en el segundo quinquenio.

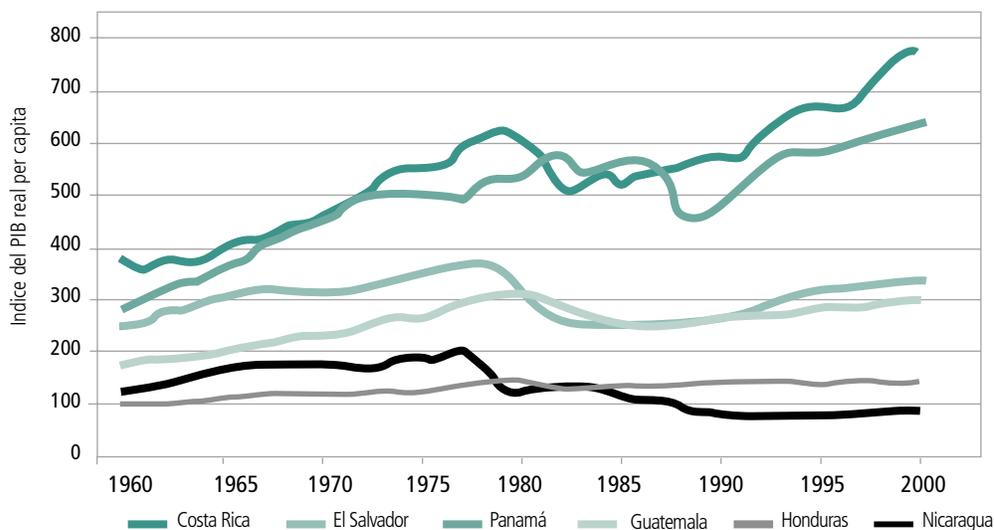
Los datos sobre el PIB per cápita muestran, a su vez, la necesidad de lograr tasas de crecimiento económico más altas. Resulta desalentador el hecho de que el PIB per cápita se mantenga más o menos constante (o hasta disminuya) a lo largo de los últimos cuarenta años en todas las naciones centroamericanas, con excepción de Costa Rica y Panamá. En algunos países esto tiene que ver tanto con el débil crecimiento de la economía como con tasas de crecimiento poblacional aún altas. También se pueden notar las consecuencias económicas de los años ochenta y cómo ciertos países todavía no han podido recuperarse y volver a los niveles experimentados antes de esta crisis (gráfico 3.2).

Los cambios en la estructura productiva

En la estructura del producto destaca el hecho de que, para el período 1990-2001, Nicaragua es el único país en el cual la producción de bienes representa más del 50% del total y además muestra una tendencia creciente hasta alcanzar el 57.8% en el 2001. En los demás países la producción de bienes varía entre el 36% y el 44%, con una tendencia general a la disminución, particularmente en lo que concierne al sector agrícola.

GRAFICO 3.2

**Centroamérica:
índice del producto interno bruto real per cápita por país. 1960-2000**
(base Honduras 1960=100)



Fuente: Banco Mundial, 2002, World Development Indicators.

Con respecto al sector servicios (no básicos), Panamá se destaca por tener una estructura económica que difiere ampliamente de la del resto de la región; así, este sector representa más del 60% del PIB, en tanto que la producción de bienes (incluyendo agrícolas e industriales) se sitúa en alrededor del 20%. Este fenómeno, documentado aquí para la década de los noventa, también puede constatarse hacia atrás en el tiempo, puesto que históricamente esta economía se ha basado en la provisión de servicios para el mercado mundial, sobre todo en torno al Canal, a lo que luego se agregaron los servicios de tipo financiero y, más recientemente, el desarrollo de un “hub” aeronáutico para unir Norte, Centro y Suramérica.

Siempre sobre el tema del sector servicios (no básicos), la región en su conjunto muestra algún decrecimiento, con la excepción de Honduras y Guatemala. En general, la participación de este sector está en el rango de entre 40% y menos del 50% (cuadro 3.1).

También es importante destacar la disminución del tamaño y las funciones del Estado en la región durante este período, hecho que se refleja en la tendencia a la reducción que se observa en la participación de los servicios gubernamentales y los servicios comunales, sociales y personales (en ambos casos con la única excepción de

Guatemala) Esto se ha expresado en una reducción del gasto público per cápita en el largo plazo, tal como se verá más adelante.

En cambio, los servicios básicos (electricidad, gas, agua, transporte, etc.) presentan una tendencia entre estable y creciente (el mayor crecimiento se da en Guatemala). En la actualidad, la participación de esta cuenta en el producto de cada país fluctúa entre el 8% en Nicaragua y el 14% en Guatemala.

Reactivación de las exportaciones

A lo largo de la década de los ochenta, los países centroamericanos comenzaron a replantear seriamente sus economías, al cambiar las políticas de sustitución de importaciones por nuevas estrategias en pos de la apertura comercial. Uno de los elementos principales de esta transición fue el nuevo papel que se le dio a las exportaciones, con la expectativa de que estas funcionarían como agentes dinamizadores de las economías. Se inició entonces un proceso de desregulación comercial con miras a incentivar las exportaciones y lograr una mejor inserción en la economía mundial.

El cuadro 3.2 muestra claramente cómo, en primer lugar, las exportaciones cayeron abruptamente a principios de los años ochenta y, en

CUADRO 3.1

**Centroamérica: composición del producto interno bruto por país,
según actividad económica. 1990, 2001^{a/}**

	Costa Rica ^{b/}		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	1990	2001 ^{c/}	1990	2001 ^{c/}	1990	2001 ^{c/}	1990	2001 ^{c/}	1990	2001 ^{c/}	1990	2001 ^{c/}
Bienes	37.3	36.4	42.7	39.7	43.2	37.9	44.2	42.4	50.6	57.8	20.5	19.6
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	12.4	10.7	17.1	11.8	25.9	22.6	24.9	22.2	24.8	30.0	9.6	7.8
Extracción de minas y canteras	0.1	0.1	0.4	0.4	0.3	0.5	1.4	1.6	0.6	1.3	0.1	0.2
Industria manufacturera	21.0	21.7	21.7	23.5	15.1	13.1	13.7	15.2	22.2	19.2	9.7	7.5
Construcción	3.8	3.9	3.5	3.9	2.0	1.8	4.2	3.4	3.1	7.3	1.2	4.1
Servicios básicos	10.3	13.7	8.5	9.2	10.5	14.1	10.4	11.1	7.8	7.6	18.5	21.1
Electricidad, gas y agua	2.8	2.9	1.2	0.6	2.5	4.1	2.5	2.9	3.0	2.9	4.9	5.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.5	10.8	7.3	8.6	8.0	10.0	8.0	8.2	4.9	4.7	13.7	15.8
Otros servicios	46.2	42.7	48.7	45.2	46.4	48.0	35.8	38.8	41.6	34.6	61.1	61.5
Comercio al mayoreo y menudeo, restaurantes y hoteles	17.9	17.9	18.1	19.8	24.1	24.5	9.7	10.0	17.2	17.3	19.0	18.6
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios	12.4	11.8	17.0	15.0	9.2	9.8	12.5	15.8	7.5	6.8	22.2	27.1
Bienes inmuebles ^{d/}	6.2	4.9	11.3	8.0	5.1	4.6	6.1	6.3	4.1	3.8	14.8	14.2
Servicios comunales, sociales y personales	15.8	13.0	13.5	10.4	13.1	13.7	13.5	12.9	16.9	10.5	19.9	15.9
Servicios gubernamentales ^{e/}	3.6	2.4	7.4	5.4	7.0	7.9	5.6	4.8	12.8	6.3	13.3	10.4

^{a/} Las columnas no suman 100 ya que no se incluyen los rubros de imputaciones bancarias, derechos de importación, impuestos indirectos netos de subsidios, entre otros.

^{b/} Debido a un cambio en la metodología de cálculo del PIB, los datos para Costa Rica corresponden a 1991.

^{c/} Cifras preliminares.

^{d/} Están considerados en la fila establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios.

^{e/} Están considerados en la fila servicios comunales, sociales y personales.

Fuente: CEPAL, 2001a.

segundo lugar, cómo este nuevo estilo de desarrollo ha venido tomando fuerza, aún antes de lograr el restablecimiento del comercio y la paz en la región. Así, la tasa de crecimiento de las exportaciones aumentó consistentemente a través las dos últimas décadas en Costa Rica y Guatemala, pero sólo en la década de los noventa para Honduras, Nicaragua y El Salvador.

En general, Costa Rica gozó de un crecimiento alto y sostenido de sus exportaciones durante todo el período, pero en los noventa El Salvador fue el país que tuvo las mayores tasas, aunque

sobre una base más reducida. Por último, cabe mencionar el relativamente bajo dinamismo de las exportaciones en Panamá, debido sobre todo a que esta nación mantiene su esquema económico basado en la oferta de servicios.

Exportaciones: capacidades y mercados diversos, pero con un gran comprador

El análisis de las exportaciones señala importantes diferencias entre países en cuanto a sus niveles de comercio con la región. Para Costa Rica,

CUADRO 3.2

Centroamérica: crecimiento de las exportaciones reales por quinquenio, según país. 1980-2000
(porcentaje)

Países	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Costa Rica	-22.8	33.5	95.0	52.1
El Salvador	-43.4	-11.0	80.6	58.7
Guatemala	-49.0	11.5	53.7	19.5
Honduras	-26.5	-6.3	44.5	27.9
Nicaragua	-47.1	-6.4	34.8	36.2
Panamá	-26.4	10.6	47.5	-12.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL, 2001a.

Panamá y Honduras el mercado centroamericano significa un porcentaje bajo del total de sus exportaciones, mientras que para El Salvador, Guatemala y Nicaragua representa alrededor de un 40% en promedio (gráfico 3.3). Estas divergencias se deben concretamente a las distintas estructuras productivas de los países. Por ejemplo, el alto porcentaje de productos electrónicos, médicos y metalmecánicos manufacturados en Costa Rica no tiene como su mercado principal (ni secundario) a las naciones centroamericanas;

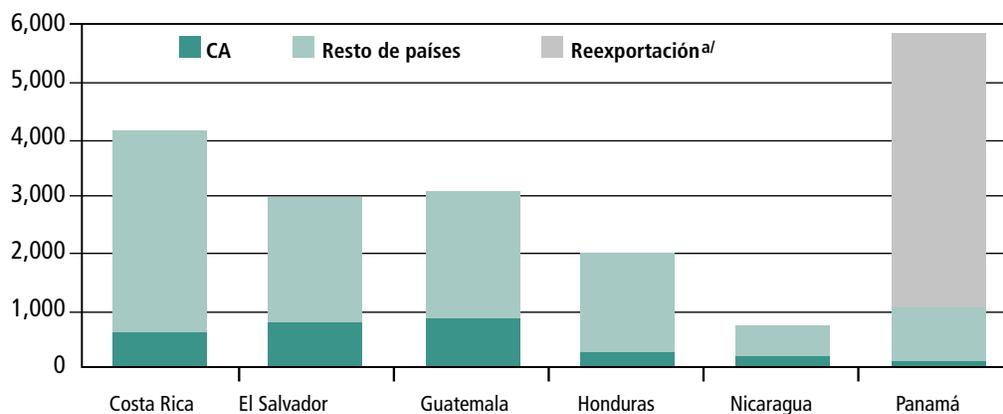
lo mismo se puede decir de la gran industria maquilera textil hondureña. Del otro lado, un alto porcentaje de las exportaciones guatemaltecas son productos agrícolas con demanda regional.

Un rasgo general de singular importancia es que todas las economías centroamericanas tienen en los Estados Unidos su principal mercado de destino. Así, para el 2001 más del 60% de las exportaciones regionales estaban destinadas a ese mercado (véase capítulo 4).

Inclusive si a estas cifras se les excluyen las

GRAFICO 3.3

Centroamérica: destino de las exportaciones, según país 2000
(millones de dólares corrientes)



^{a/} En Panamá las reexportaciones (Zona Libre de Colón) representan un 82.1% de las exportaciones totales.

Fuente: CEPAL, 2003

exportaciones de maquila textil, las cuales representan el rubro individual más importante en todos los países (a excepción de Costa Rica), las exportaciones a Estados Unidos equivalen al 39% y se mantienen como el principal destino de los productos centroamericanos. El comercio intrarregional ocupa el segundo lugar, con casi el 28% del total, y la Unión Europea, con 15%, el tercero (cuadro 3.3).

Las causas que subyacen a este fenómeno no sólo son históricas y de proximidad geográfica, sino que se explican sobre todo por la apertura de acceso al mercado estadounidense que se estableció en la primera mitad de los años ochenta, con la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe o Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe².

Las remesas: un fenómeno creciente

Según datos del Banco Mundial (2003), para el año 2000 las remesas hacia Centroamérica desde el resto del mundo ascendieron (a pesar de que cualquier cuantificación es inexacta) a poco más de 3,000 millones de dólares. Lo más relevante de esta cifra es que significó un aumento del 80% con respecto al monto remitido en 1995 (gráfico 3.4).

Además de su importancia económica, debe destacarse que las remesas tienen un fuerte impacto en las condiciones sociales de algunos

CUADRO 3.3

Centroamérica: exportaciones sin maquila según destino. 2001

Destino de exportaciones	Porcentaje de exportaciones
Estados Unidos	38.9
Centroamérica	27.8
Unión Europea	15.2
Otros	18.1
Total (millones de US\$)	10,185

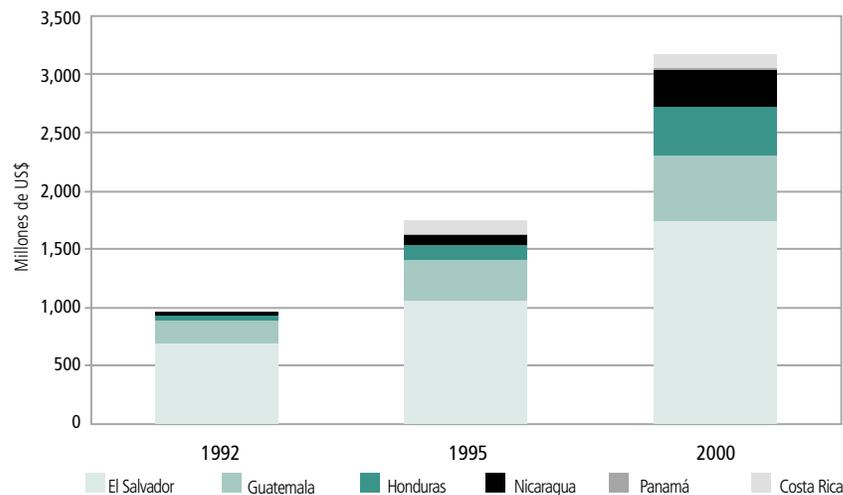
Fuente: Balsells y Fuentes, 2003.

sectores de la población, tema que se aborda en profundidad en el capítulo 2. Para efectos de ilustración de la tendencia, es necesario advertir que una parte importante del crecimiento de las reservas monetarias internacionales se puede asociar a la mejora en el registro de las remesas. En este sentido, se utiliza la serie en tanto refleja también un incremento real y no sólo de registro.

Las remesas como porcentaje del PIB, han aumentado su importancia y peso dentro de la economía centroamericana, sobre todo durante la última década. Así, en el 2000 las remesas eran

GRAFICO 3.4

Centroamérica: remesas familiares. 1992^{a/}, 1995 y 2000 (millones de dólares corrientes)



^{a/} No hay datos disponibles para Costa Rica.

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators, 2002

ya equivalentes a poco menos del 5% del PIB regional. En general, no hay un país del área (con la posible excepción de Panamá) en el que las remesas no constituyan una parte fundamental de la economía para un amplio sector de familias y zonas. En este sentido destaca el caso salvadoreño, donde hoy día representan ingresos superiores al total de las exportaciones del país, es decir, son la principal fuente de divisas.

Retos financieros: los márgenes de intermediación y la profundización financiera

El sistema financiero desempeña un papel económico sumamente importante dentro de las economías, ya que actúa como intermediario entre los entes económicos con exceso de recursos y aquellos con necesidades de capital financiero. Si el sistema logra desempeñarse adecuadamente, canaliza el capital hacia las actividades más productivas, lo cual a su vez promueve el desarrollo económico.

Dos importantes indicadores sobre el desarrollo y la efectividad del sistema financiero son los márgenes de intermediación bancaria (diferencia entre las tasas de interés activas y pasivas) y la profundidad financiera (proporción del PIB que representan los agregados monetarios).

A excepción de Panamá, que ya contaba con un sistema financiero bastante desarrollado, el sector financiero centroamericano fue sustancialmente

reformado durante la década de los noventa. Aunque la amplitud de las reformas varió de modo considerable entre los países (siendo éstas mayores en El Salvador, Guatemala y Nicaragua), en general las políticas buscaron la liberalización de las tasas de interés, la reducción de los encajes y la modernización de la legislación bancaria y del mercado de capitales (Camacho et al, 1999).

En menor grado Guatemala, donde aún se daban estrictos controles monetarios, los países con mayores reformas vieron aumentar de manera significativa la profundización financiera (medida por la razón entre el M2³ y el PIB) de sus economías. Así por ejemplo, en El Salvador este indicador aumentó de 27.8% en 1990 a 48% en 2000 y en Nicaragua de 6% a 21.2%, en el mismo período. Del otro lado, solamente en Costa Rica la profundización financiera disminuyó con respecto al nivel experimentado en 1980 (cuadro 3.4).

A pesar de los avances logrados con estas reformas, el sector financiero centroamericano en general aún presenta altos márgenes de intermediación bancaria. Como indica Agosin (2002): “Esto refleja los altos costos operativos de las entidades financieras, la baja eficiencia de la banca, la organización oligopólica de los mercados y la elevada cartera vencida”.

Mientras en Panamá y El Salvador los márgenes de intermediación son comparables con los de países en vías de desarrollo con sistemas financieros más avanzados, en el resto de las naciones son bastante más altos (cuadro 3.5).

CUADRO 3.4

Centroamérica: liquidez total^{a/} como porcentaje del producto interno bruto. 1980-2000

	1980	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	25.3	28.1	28.5	20.0	20.9
El Salvador	28.6	40.0	27.8	34.8	48.0
Guatemala	22.8	30.2	21.5	23.0	26.7
Honduras	22.1	25.5	36.5	27.3	38.2
Nicaragua ^{b/}	33.4	61.6	6.3	16.1	21.2
Panamá	34.5	36.1	41.1	66.1	86.8

^{a/} Medio circulante más cuasidinero (M2).

^{b/} Para los años 1980 y 1985 el M2 fue calculado en córdobas viejos y a partir de 1990 en córdobas oro.

Fuente: CEPAL, 2001a.

Estos elevados márgenes de intermediación repercuten en el aumento de las tasas activas de interés y, por ende, en el encarecimiento y consecuente disminución de la inversión.

Algo que llama la atención es que la leve apertura e integración del mercado de capitales de la región (comparada con el nivel experimentado por algunas economías suramericanas y México en su momento) permitió a las naciones centroamericanas evitar el contagio de las crisis que sufrieron estos otros países. Al respecto señala Moreno-Brid (2002), de CEPAL: “Además de su mayor dinamismo relativo, la senda de expansión económica conjunta del Istmo Centroamericano, evidenció durante este lapso cierta menor fragilidad ante los impactos externos. En efecto, la subregión acusó en menor grado el efecto de los dos primeros choques macroeconómicos sufridos en los últimos doce años. No obstante, varios de los países del Istmo fueron víctimas de desastres naturales, en particular terremotos y huracanes. El llamado “efecto tequila” detonado en 1995 por las crisis de balance de pagos mexicana -y la fuga de capitales a la que dio lugar- tuvo un impacto menos significativo en Centroamérica. Notoriamente, durante ese año, la subregión aumentó ligeramente su ritmo de crecimiento, en contraste con la intensa desaceleración de la amplia mayoría del resto de las economías latinoamericanas que evidencia la caída de la tasa media de expansión del PIB agregado latinoamericano, de 5.2% en 1994 a 1.1% en 1995”.

Las tasas de inflación se estabilizan, pero en niveles altos en varios países

Algunos estudios han indicado que la inflación en Latinoamérica no debería sobrepasar tasas de alrededor del 10%, ya que cuando se excede ese nivel, por lo general se empieza a afectar negativamente el crecimiento económico (Ochoa y Orellana, 2002). Los esfuerzos de los países centroamericanos por lograr una mayor estabilidad mediante la disciplina fiscal han sido notables.

Como se observa en el cuadro 3.6, las tasas de inflación disminuyeron notablemente a lo largo del período 1986-2000. Solamente Honduras experimentó un alza, durante el primer lustro de los años noventa. Aunque se dieron importantes mejoras en esta variable (sobre todo en Nicaragua), la inflación sigue presentando en Honduras, Costa Rica y Nicaragua niveles cercanos o superiores a los recomendados.

CUADRO 3.5

Centroamérica, Chile y Singapur: márgenes de intermediación de la banca. 1985-2000^{a/} (porcentajes)

Países	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	4.4	11.4	12.8	11.5
El Salvador	1.5	3.2	4.7	4.7
Guatemala	3.0	5.1	13.3	10.7
Honduras	6.4	8.3	15.0	10.9
Nicaragua		12.5	8.7	11.9
Panamá		3.6	3.9	3.1
Promedio^{b/}	3.8	7.4	9.7	8.8
Otros países				
Chile	8.8	8.6	4.4	5.6
Singapur	2.9	2.7	2.9	4.1

^{a/} Tasas de interés activas menos pasivas (corto plazo).

^{b/} Promedio simple.

Fuente: Agosin, 2002.

CUADRO 3.6

Centroamérica: variación promedio anual del índice de precios al consumidor^{a/}. 1986-2000 (porcentajes)

Países	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Costa Rica	18.9	18.8	11.6
El Salvador	22.2	12.4	3.4
Guatemala	24.6	11.3	7.1
Honduras	12.1	19.4	14.9
Nicaragua	9, 333.9	182.4	11.0
Panamá	0.5	1.3	1.1

^{a/} Datos a diciembre de cada año.

Fuente: CEPAL, 2001.

Ajuste fiscal: disminución de los déficit y gastos públicos

Junto a otros factores que deben tomarse en cuenta, las altas tasas de inflación en la mayoría de las naciones centroamericanas han estado estrechamente ligadas a los persistentes déficit fiscales,

dado que, entre otros aspectos, estos últimos se financian parcialmente con emisiones monetarias (Agosin, 2002). Esta relación se confirma con la coincidencia entre los datos de inflación y el comportamiento de los déficit fiscales a lo largo de los noventa. Así se observa que entre 1990 y 2000, la disminución en la tasa de inflación fue acompañada por una baja del déficit fiscal, con excepción de El Salvador (cuadro 3.7).

A lo largo de las últimas dos décadas, la contracción en los gastos del gobierno corresponden a las reducciones en los déficit fiscales. De este modo,

todos los países de la región, excepto El Salvador, experimentaron una baja significativa en los gastos per cápita del Gobierno Central durante el período 1980-2000. Esta disminución fue más pronunciada durante la “década perdida” de los ochenta, mientras que en la siguiente década este indicador registró una leve mejoría, aunque no suficiente para volver a los niveles anteriores (cuadro 3.8).

Desafíos ante baja recaudación tributaria de los Gobiernos Centrales

Otro de los elementos centrales del proceso de ajuste concierne a la cuestión tributaria, tanto por considerarse un instrumento de política en el proceso de atracción de inversiones durante el cambio hacia una economía exportadora, como por la incidencia que tiene en el financiamiento estatal.

En general, los países del área muestran tasas de tributación parecidas a las de otras naciones latinoamericanas, pero inferiores a las que se dan en sociedades más desarrolladas. Por ejemplo, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB son del 17.5% en Chile, y en Portugal e Irlanda se sitúan alrededor del 25%, mientras que en Centroamérica están más cercanos al 14%.

Con respecto a los ingresos totales del Gobierno Central, resalta el hecho de que difieren muy poco de los ingresos tributarios, lo cual indica que casi la totalidad de los ingresos fiscales provienen de fuentes tributarias⁴ (cuadro 3.4).

Nicaragua es el país que muestra el mayor índice de ingresos totales en relación con el PIB (27.5% en 2001), posición que mantuvo durante

CUADRO 3.7

Centroamérica: balance presupuestario total del Gobierno Central como porcentaje del producto interno bruto. 1980-2000

Países	1980	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	-8.2	-2.0	-4.4	-3.5	-3.0
El Salvador	-5.3	-4.1	-1.2	-0.5	-2.3
Guatemala	-4.7	-1.8	-2.1	-0.5	-1.9
Honduras	-7.7	-8.6	-7.2	-4.2	-5.9
Nicaragua	-8.0	-21.9	-19.3	-0.5	-7.8
Panamá	-7.5	-2.0	6.4	0.9	-1.3
Promedio ^{a/}	-6.9	-6.7	-4.6	-1.4	-3.7

^{a/} Promedio simple.

Fuente: CEPAL, 2001.

CUADRO 3.8

Centroamérica: índice del gasto total real per cápita de los Gobiernos Centrales. 1970-2000 (base El Salvador 1970 = 100)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua ^{a/}	Panamá
1970	264	100	123	102	148	458
1975	399	139	149	164	275	607
1980	660	213	264	261	340	809
1985	330	252	169	251	469	617
1990	359	126	90	143	106	404
1995	476	207	120	142	115	467
2000	499	231	165	168	141	560

^{a/} En Nicaragua se utilizaron los datos de 1991 en vez de los de 1990.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL, 2001a y del Banco Mundial, 2002. World Development Indicators.

el período 1990-2001. Con muy escasas variaciones, los países de la región pueden agruparse de la siguiente manera, en orden descendente con respecto a este índice: Nicaragua, Panamá, Honduras, El Salvador, Costa Rica, y Guatemala. Cabe aclarar que el elevado índice de Nicaragua se ve sesgado por el pequeño tamaño de su denominador -el PIB- lo cual hace que, aún con un bajo nivel de tributación en términos absolutos, los niveles de ingresos gubernamentales resulten aparentemente elevados. Lo cierto es que este indicador no refleja de manera adecuada los problemas de la economía nicaragüense, ni de su sector estatal.

De los datos expuestos sobresale el bajo nivel de tributación de Centroamérica en general y de Costa Rica en particular, sobre todo en relación con su PIB. Este caso resulta llamativo dadas las condiciones sociales imperantes en este país, cuyo financiamiento por parte de la sociedad no se está consiguiendo actualmente. Asimismo cabe destacar que, a pesar del aumento en los ingresos del gobierno como porcentaje del PIB (puesto que para el 2001 se había incrementado en casi 40% con relación a 1990), Guatemala sigue ocupando el último lugar en la región, principalmente por haber partido de una base muy baja. Finalmente, el caso de Nicaragua es de cuidado, pues tiene un nivel de ingresos gubernamentales muy bajo (el menor de la región), que a la vez representa un porcentaje muy elevado de su PIB. El problema es el escaso tamaño de la producción en el país.

Bajas cargas tributarias y niveles de gasto público

El tema tributario y de financiamiento del Estado constituye un desafío fundamental para los países y para la región en su conjunto, dada su estrecha relación con el crecimiento económico y el desarrollo humano, así como por su impacto en la distribución del ingreso.

Desde esta perspectiva, resulta interesante el estudio realizado por Agosin, en el cual, utilizando una muestra de 120 países, se estimaron los montos “esperados” de carga tributaria y gastos públicos (como porcentaje del PIB) acordes con los niveles de distribución del ingreso y el PIB per cápita de las naciones centroamericanas. Los gráficos 3.5 y 3.6 resumen los resultados de este trabajo (Agosin, 2002).

En el gráfico 3.5 se observa claramente cómo en todos los países centroamericanos la carga tributaria “esperada” es mayor que la “observada”. A la vez, puede notarse que la mayor discrepancia al respecto se presenta en Costa Rica y las menores en Nicaragua y Honduras.

En términos generales, el gasto público “observado” es también menor que el “esperado”, con excepción de Panamá. Para estas variables la mayor discrepancia se da en Guatemala, donde el gasto público observado no alcanza ni la mitad del esperado (gráfico 3.6).

Estos resultados ofrecen elementos muy importantes y concretos para la elaboración de políticas tributarias, de financiamiento del gasto y del gasto público en general.

CUADRO 3.9

Centroamérica: ingresos totales y tributarios del Gobierno Central como porcentaje del producto interno bruto. 1990, 1995, 2001

(a precios corrientes)

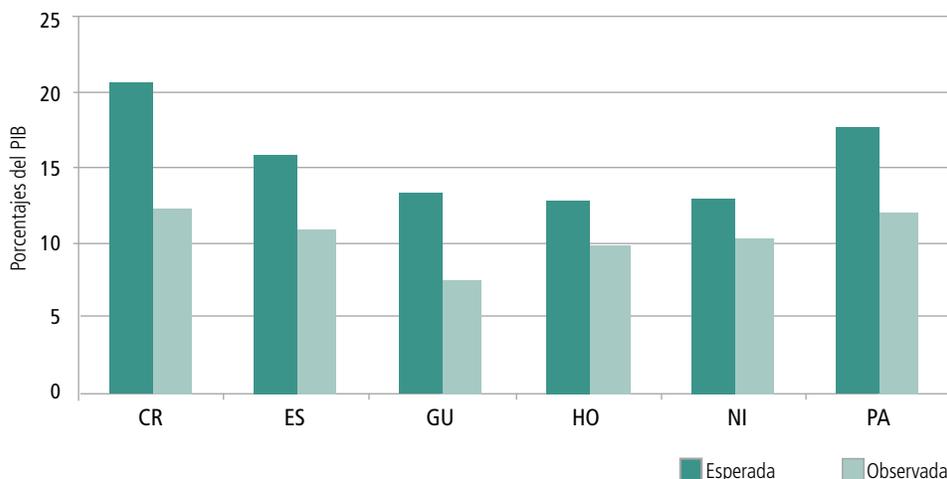
País	1990		1995		2001 ^{a/}	
	Ingresos				Totales	Tributarios
	Totales	Tributarios	Totales	Tributarios		
Costa Rica	14.5	14.0	12.7	12.5	13.6	13.4
El Salvador	14.9	9.1	18.0	12.0	15.0	10.5
Guatemala	7.9	6.8	8.9	8.0	11.3	9.9
Honduras	16.4	14.8	19.1	16.3	18.2	16.6
Nicaragua	17.1	13.5	30.4	20.6	27.5	21.6
Panamá			18.7	12.5	19.4	10.2

^{a/} Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, 2002b.

GRAFICO 3.5

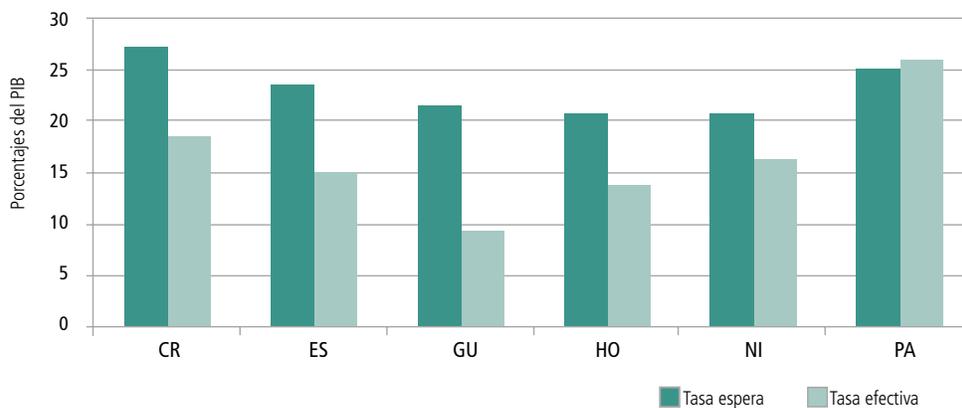
Centroamérica: carga tributaria esperada y observada en la década de los noventa como porcentaje del producto interno bruto



Fuente: Agosin, 2002.

GRAFICO 3.6

Centroamérica: gastos públicos esperados y observados en la década de los noventa como porcentaje del producto interno bruto



Fuente: Agosin, 2002.

Los tratados para evitar la doble imposición en el marco de los tratados de libre comercio

La globalización en las relaciones económicas internacionales, como era de esperar, ha afectado también el campo fiscal. En este sentido, la suscripción de convenios sobre información tributaria y de acuerdos para evitar la doble imposición ha cobrado gran relevancia, tanto para el control de la evasión como para distribuir el pago de los tributos generados por actividades transnacionales. De esta forma, algunos países que atraen inversiones del exterior logran encadenar fiscalmente estas actividades. El tema es particularmente importante en un contexto de atracción de inversiones y de negociaciones sobre un posible tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América.

En la región, junto a un creciente flujo de inversiones transnacionales, se mantiene la soberanía fiscal de cada país, y esto ha generado problemas. Uno de ellos es la doble imposición, que se da cuando existe “solapamiento de criterios sobre una misma persona y objeto tributario por el ejercicio de la soberanía fiscal de distintos Estados” (Vallejo y Lousa, 2002).

Las soluciones para este problema son de dos tipos: unilaterales y bilaterales o convencionales. Entre los primeros están, básicamente, los métodos de exención (un país no computa entre las rentas que grava, aquellas que se obtengan en otras jurisdicciones) y de imputación (las rentas obtenidas en otra jurisdicción se incluyen dentro de las rentas gravadas por el país de residencia, pero se concede un crédito por las cantidades pagadas en la jurisdicción fiscal de la fuente). Las soluciones convencionales, por su parte, están pensadas para resolver discrepancias entre las diferentes legislaciones nacionales, distribuyendo las facultades impositivas entre los países.

En general se estima que los tratados convencionales para evitar la doble imposición resultan más ventajosos que los unilaterales, debido primordialmente a sus repercusiones positivas sobre el clima de inversión. El principal efecto indeseable de estos convenios es que uno de los dos Estados sufrirá, irremediabilmente, una disminución en sus ingresos tributarios.

Del nuevo estilo de desarrollo al desarrollo humano

Al describir sintéticamente los rasgos y tendencias de Centroamérica en las últimas décadas se hizo alusión reiterada a un nuevo estilo de

desarrollo. Este acápite sistematiza ese estilo y valora su desempeño en términos globales para, finalmente, subrayar en la importancia de las instituciones públicas en el proceso de desarrollo de los países. Termina el acápite con un hallazgo que reitera conclusiones internacionales: el crecimiento es necesario, pero no suficiente. De esta forma, se prepara el abordaje sobre la inserción internacional como agente dinamizador de la economía.

Características y limitaciones del nuevo estilo de desarrollo

La creación e impulso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y las políticas de sustitución de importaciones (principalmente industriales) fueron los elementos centrales del estilo de desarrollo practicado por los países centroamericanos a partir de los años sesenta del siglo XX y hasta el principio de los ochenta.

Aunque indicadores macroeconómicos “crudos”, como el crecimiento del PIB per cápita real, demuestran que este estilo fue bastante exitoso (gráfico 3.2), los cambios y avatares internacionales que se experimentaron, entre ellos decisiones político-militares a raíz de conflictos en varios países de la región, sumados a las fuertes críticas sobre ineficiencia económica, acumulación de deuda externa y Estados sobredimensionados, dejaron poco margen para la permanencia de este estilo de desarrollo “hacia adentro”. Además, experiencias de otras sociedades, sobre todo del Lejano Oriente, mostraron que, por lo menos en cuanto a crecimiento económico, la promoción de exportaciones ofrecía la posibilidad de crear dinámicas mayores que las que, ya en ese momento, se podían alcanzar con la sustitución de importaciones.

Así, en la década de los ochenta, Centroamérica puso en marcha una nueva dinámica económica y política caracterizada por un fuerte énfasis en la promoción de exportaciones, la estabilización de los grandes agregados económicos, drásticos ajustes en el tamaño (y en parte en las funciones) del Estado, la apertura de las economías a las importaciones, la liberalización de los mercados y la atracción de inversión extranjera (tanto directa como financiera). Desde entonces, el nuevo estilo de desarrollo se ha asentado en todas las naciones del área y se ha profundizado con la negociación de tratados de libre comercio con otros países y regiones; unos firmados y otros en marcha (Canadá, Chile, México, Estados Unidos, Unión Europea). Este conjunto de políticas fue

formulado en parte por los acreedores de las deudas externas de los países latinoamericanos y se llegó a conocer como el Consenso de Washington.

Luego de experimentar durante aproximadamente dos décadas con esta nueva estrategia, es evidente que hasta la fecha los logros se han quedado cortos con respecto a lo esperado. Entre sus mayores beneficios se pueden incluir la estabilización de la inflación, la reactivación del crecimiento económico (luego de la “década perdida” de los ochenta), el aumento de los flujos de capital internacional, la gran expansión de las exportaciones y la disminución de los déficit fiscales. Aunque estos avances son importantes, es claro que aún están lejos de ser suficientes, ya que el crecimiento económico per cápita no ha llegado a los niveles experimentados en los años anteriores a la crisis, los niveles de pobreza se han mantenido en niveles demasiado elevados y la distribución de los ingresos, tanto “entre” como “dentro” de los países, ha empeorado⁵.

Estos problemas en el desempeño económico y social evidencian que las políticas impulsadas requieren ser ampliadas, para contemplar otros retos y dificultades que vive la región. Dadas estas inquietudes es que, durante la Cumbre de las Américas celebrada en Chile el 19 de abril de 1998, se concluyó que las nuevas políticas deberán incluir objetivos como la promoción de la educación, la preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos, el impulso a la cooperación regional en asuntos ambientales, el fortalecimiento de los mercados financieros y la erradicación de la pobreza y la discriminación (Stiglitz, 1998).

Las instituciones públicas son parte de la solución, no el problema

Dentro del esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la población y el desarrollo económico y social, es fundamental el papel que juegan el gobierno y sus instituciones⁶. Como explica Rodrik (2001), el no tener instituciones públicas adecuadas tiende a confinar a los países en “círculos viciosos de subdesarrollo”, donde los bajos niveles institucionales afectan negativamente el crecimiento económico, lo cual a su vez no permite que el Estado pueda costear los recursos humanos que necesita para mejorar sus instituciones.

Así, el Estado debe actuar como regulador de los mercados que no se comportan eficientemente. Además, debe ser proveedor de bienes y servicios públicos como educación y seguridad

ciudadana y, al mismo tiempo, promover actividades como la investigación en tecnología, que generan externalidades positivas. Además las instituciones del Estado deben ser capaces de fungir como redes de protección social, para ayudar a los sectores más sensibles de la población a enfrentar el proceso de apertura comercial y desregulación de mercados.

Crecimiento económico: necesario pero no suficiente

Dos preguntas esenciales son cuáles elementos del crecimiento económico contribuyen a crear una plataforma duradera para el desarrollo humano y cuáles son, en la región, los retos, las carencias y los elementos sobre los que se puede construir esa plataforma de crecimiento.

El crecimiento económico, por sí mismo, no garantiza una mejoría del desarrollo humano, ni tampoco la creación de una plataforma duradera para el logro de este objetivo. Pero también se debe recalcar que, sin él, no será posible alcanzar el desarrollo humano deseable⁷. Así, el crecimiento económico se convierte en una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo humano integral (PNUD, 1996) (recuadro 3.2).

En un estudio econométrico sobre la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, realizado a partir de información del período 1960-1992 para un conjunto de naciones en desarrollo, Ranis y Stewart concluyen que varios de los países con sesgo “pro desarrollo humano” llegaron a disfrutar ciclos de desarrollo virtuosos, mientras que ninguno de los países que comenzó con un sesgo “pro desarrollo económico” logró dar ese salto. Este comportamiento confirmaría la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano para alcanzar un ciclo virtuoso con el crecimiento (Ranis y Stewart, 2002).

Inserción en el mercado internacional

Un tema fundamental en la discusión sobre el estilo de desarrollo es la inserción internacional. En el acápite siguiente se presenta una valoración sobre el grado de preparación de los países del área en procesos de integración. No toda inserción garantiza el desarrollo, ni toda inversión directa redundará en crecimiento o productividad. De esta forma, el análisis une las consideraciones anteriores sobre rasgos y tendencias económicas, con las generales sobre estilo de desarrollo.

RECUADRO 3.2

Una evaluación de las reformas en América Latina

Un reciente estudio preparado por Eduardo Lora y Ugo Panizza para el seminario “*Reforming Reforms*”, celebrado durante la reunión anual de gobernadores del BID correspondiente al año 2002, examina el grado de avance en la ejecución de las reformas estructurales en América Latina y la opinión pública sobre ese proceso; asimismo, analiza el efecto de las reformas por medio de una revisión de distintas investigaciones.

El estudio muestra que, en las últimas décadas, el crecimiento de los países ha sido escaso y con bases débiles. Esto a pesar de que las reformas fueron planteadas, precisamente, para corregir este comportamiento. Sin embargo, de acuerdo con los autores el esfuerzo ha sido incompleto, desigual y no ha tenido el apoyo deseado. Existe una creciente insatisfacción con las condiciones económicas y opiniones negativas sobre la privatización y el libre mercado, especialmente por parte de los sectores medios.

Entre las lecciones aprendidas luego de más de una década de reformas estructurales, los autores enumeran las siguientes:

- En virtud de la asociación entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, las reformas, por estar fundamentalmente orientadas al crecimiento económico, son una condición necesaria, pero no suficiente para disminuir la pobreza.

Las reformas no son suficientes para elevar los niveles de crecimiento. Una estimación posterior a la ejecución de las reformas arroja una tasa de crecimiento promedio del ingreso per cápita de 3%, lo cual resulta insuficiente si se compara con otras regiones.

- En un contexto de volatilidad de los términos de intercambio y de los flujos de capitales, la liberalización de estos últimos puede generar inestabilidad si su implementación se da en ausencia de políticas macroeconómicas sostenibles y con un marco regulatorio inadecuado.

- Las reformas tienen mayor eficacia cuando se basan en instituciones públicas que facilitan el intercambio del mercado, ya que, por su papel en la determinación de los costos de transacción, son capaces de dirimir conflictos colectivos y generan incentivos para las actividades productivas.

- Las reformas estructurales deben adaptarse a las condiciones nacionales de los países, particularmente en lo que se refiere a la privatización.

- Las reformas económicas que no reducen la desigualdad y no mejoran los indicadores sociales producen descontento entre la población y se vuelven insostenibles. Por ello, las reformas no pueden evaluarse únicamente sobre la base de su efecto sobre el crecimiento, sin tomar en cuenta la equidad y las condiciones sociales.

Existe, entonces, una necesidad de ampliar la agenda de reformas económicas, para incluir reformas sociales que permitan disminuir la vulnerabilidad, la pobreza, la exclusión y la desigualdad económica. Ello se requiere no sólo por su sustentabilidad, sino porque existe evidencia de que la desigualdad es perjudicial para el crecimiento.

Fuente: Lora y Panizza, 2002.

El comercio internacional dinamiza la economía, pero no automáticamente

Tal como se planteó en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999): “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”.

Estos esfuerzos expresan y son concordantes con el cambio fundamental en el estilo de desarrollo de la región, que tiene como uno de sus componentes básicos y más importantes el apoyo contundente a la dinámica económica por medio de la exportación de nuevos (en adición a los tradicionales) bienes y servicios a terceros mercados fuera del área del Mercado Común Centroamericano, a la vez que se da una inserción y una apertura de los mercados domésticos a la competencia externa.

Usando la razón entre el valor de las importaciones más exportaciones con respecto al PIB (coeficiente de apertura), se puede notar cómo en la mayoría de los países centroamericanos el proceso de apertura comercial se aceleró durante la década de los noventa, en tanto el crecimiento de las economías no resultó todo lo dinámico que se esperaba, tal como se mostró en una sección precedente (cuadros 3.10 y 3.13).

Inserción y preparación desigual a lo largo de la región

Ciertos países iniciaron el proceso de inserción en el mercado internacional más temprano que otros, en particular Costa Rica, Honduras y El Salvador. Las condiciones sociopolíticas que vivía Nicaragua en la década de los ochenta llevaron a que este país empezara más tardíamente.

CUADRO 3.10

Centroamérica: coeficiente de apertura. 1980-2000

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1980	80.6	68.1	47.3	82.2	67.7	184.2
1985	77.2	62.6	35.8	72.7	62.4	165.1
1990	65.0	40.7	36.2	92.8	69.7	199.0
1995	78.1	59.4	44.5	91.8	89.1	192.9
2000	98.5	81.0	56.7	87.9	111.6	167.3

Fuente: CEPAL, 2001.

Por su parte, Guatemala lo hizo no tanto de manera más tardía, sino más lentamente, y Panamá, dado su historial de economía abierta al mercado internacional, pero como exportador de servicios más que de bienes, reafirmó esta característica en las nuevas circunstancias; en todo caso, se trataba ya de la economía regional más integrada al mercado mundial.

Varios factores, producto de desarrollos históricos particulares, ayudan a explicar cuándo y en qué contexto cada país inicia su incorporación a las nuevas tendencias de la economía mundial. Entre ellos está el conjunto de condiciones internas que definen los rasgos principales de las economías: grado y calidad de la educación, capacitación de la mano de obra, desarrollo de infraestructura física (carreteras, puertos, aeropuertos), calidad y acceso a las telecomunicaciones, grado de electrificación, desarrollo del sistema financiero, desarrollo social (salud pública, programas de apoyo y distribución del ingreso), seguridad de las personas, estructura del sector empresarial (principales sectores y ramas productivas, peso relativo por tamaño de las empresas).

Otros factores importantes son el grado de desarrollo institucional alcanzado, el respeto al Estado de derecho, y la gobernabilidad, entre otros. Finalmente, en el caso específico de Centroamérica deben agregarse también los procesos de pacificación en las naciones que sufrían conflictos armados (Nicaragua, El Salvador y Guatemala), hecho de gran importancia, aunque relativizado por elevados niveles de inseguridad ciudadana.

La inserción de Costa Rica en el mercado mundial se dio mediante la continuación de las exportaciones de productos tradicionales (café, banano, azúcar), a las cuales se agregó una gran variedad de nuevas exportaciones agrícolas

(piña, melón, plantas ornamentales, flores, yuca, minivegetales), de acuicultura (mariscos, tilapia), de productos forestales y de madera (puertas, marcos de ventanas, juguetes, muebles), de manufacturas (plásticos, productos e impresos de papel, metalmecánica, alimentos, artículos deportivos), de maquila textil y electrónica, de *software*, de servicios (“*call centers*”, servicios médicos), de procesamiento y ensamblaje de circuitos integrados, y de turismo. El total de las exportaciones del país pasó de menos de 1,000 millones de dólares anuales en 1984 a más de 6,000 millones de dólares en el 2001 (incluyendo servicios y turismo). De estos, sólo el 27% lo representan las “prendas de vestir” o maquila textil⁸ (Balsells y Fuentes, 2003).

El caso salvadoreño muestra una similitud con el costarricense en lo que a diversidad de productos se refiere, pero sin alcanzar los volúmenes y el dinamismo en servicios y turismo logrados por Costa Rica, y sin un emprendimiento como el desarrollado por la firma Intel en la exportación de circuitos electrónicos desde este mismo país.

En contraste, durante el mismo período Honduras logró añadir a sus exportaciones tradicionales de banano, café, azúcar y carne (por un valor menor que los mismos productos en Costa Rica), pequeños volúmenes de algunos nuevos productos agrícolas y manufacturas, y concentrarse sobre todo en la maquila textil, que hoy acapara el 78% de sus exportaciones y representa un buen ejemplo de *cluster* o aglomeración de empresas de una misma actividad en una zona geográfica definida.

Similar caso, pero en escala aún menor, es el de Nicaragua, con exportaciones totales de 605 millones de dólares, de las cuales el 31% son las tradicionales de carne, café y azúcar, que junto con la maquila textil, alcanzaron el 63% en el 2001 (Banco Central de Nicaragua, 2003).

Guatemala asumió rasgos generales análogos a los de Honduras, con un grado mayor de diversificación en sus exportaciones, especialmente las agrícolas, que representan un 30% del total.

Finalmente, Panamá adoptó una especialización basada en la exportación de servicios comerciales (Canal y Zona Libre de Colón), bancarios, financieros y de turismo. A esto se agrega la tradicional exportación de banano, que se consolida, pero no logra el desarrollo de un nuevo sector de exportaciones industriales o de nueva agricultura.

Se definen entonces en Centroamérica tres patrones básicos de inserción en el mercado mundial:

- I) Diversidad y dinamismo exportador, con niveles medianos de valor agregado nacional (caso de Costa Rica y, en menor grado, de El Salvador).
- II) Poca diversificación y bajos volúmenes, con una punta de lanza de bajo valor agregado nacional (maquila textil), como en los casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua.
- III) Economía exportadora de servicios de “infraestructura comercial” (Panamá).

Identificados los patrones de especialización y comparándolos con los indicadores de desarrollo humano del capítulo 9, puede afirmarse que la primera y la tercera modalidad de inserción pueden constituir una base económica para permitir un tránsito hacia un grado mayor de desarrollo humano (conforme a estándares regionales). Mientras tanto, si bien el segundo estilo reanima la economía y genera empleos que de otro modo difícilmente existirían en países con alta informalidad y elevadas tasas de desempleo, los niveles de desarrollo humano son inferiores a las de los países que se encuentran en las otras modalidades.

No obstante lo anterior, para el caso de los países que han seguido la segunda modalidad debe destacarse que en esas actividades, y particularmente en los *clusters* de maquila textil, puede estar el fundamento de un proceso de largo plazo orientado hacia la diversificación y profundización de cadenas productivas de mayor valor, asociadas a patrones capaces de generar mayor desarrollo humano. Esta posibilidad, por supuesto, no está garantizada ni depende exclusivamente de factores económicos. Se trata de un reto, tanto económico como político, y en su trasfondo se encuentra el desafío de acompañar

las oportunidades económicas creadas o aprovechadas con el apoyo correspondiente al desarrollo social e institucional. Tiene además, como “amenaza” muy importante, a las economías del sur de Asia y particularmente la de China continental (Mortimore et al, 1997).

También debe acentuarse, tal como demuestran Ranis y Stewart (2002), que la existencia de una institucionalidad que sistemática y sostenidamente busque el desarrollo humano puede hacer la diferencia. Si este marco institucional opera adecuadamente, las políticas económicas pueden transformarse en crecimiento económico y éste, a su vez, traducirse en la gestación y reproducción de círculos virtuosos entre lo económico y lo social. Los casos nacionales en la región, al hacer un análisis histórico de su desarrollo político, económico y social, son congruentes con esta tesis.

Grado de preparación para competir internacionalmente: avances en competitividad, pero poca transformación y reactivación económica

Siguiendo la metodología de CEPAL para medir el grado de preparación en el proceso de inserción a la economía internacional, utilizada en el primer informe *Estado de la Región*, es posible establecer algunas comparaciones entre los países del área en esta materia⁹.

En esta sección se actualizan algunos de los indicadores más relevantes y se analizan los cambios ocurridos entre 1999 y el 2001. El cuadro 3.11 presenta un resumen de esos resultados¹⁰.

En general, sobresale el avance en ciertos indicadores, especialmente los relacionados con la infraestructura¹¹ y con la vulnerabilidad¹² y políticas macroeconómicas¹³. Al mismo tiempo, se observan retrocesos importantes en cuanto a la estructura macroeconómica sectorial¹⁴, las políticas de transformación productiva¹⁵ y la vulnerabilidad comercial¹⁶. Es precisamente este último elemento el que experimentó un mayor deterioro.

El quebranto en la vulnerabilidad comercial corresponde al aumento en la concentración de exportaciones a Estados Unidos (en todos los países centroamericanos menos Panamá), pero sobre todo al aumento del coeficiente de apertura (consistente con las nuevas tendencias de desarrollo económico experimentadas en la región), específicamente en El Salvador, Guatemala y Panamá. Asimismo, el importante ramo de exportaciones de prendas de vestir al mercado estadounidense se mantiene relativamente estable en la mayoría de las naciones, aunque disminuye en Costa Rica y Panamá.

CUADRO 3.11

Centroamérica: grado de preparación para participar en el ALCA. 1999, 2001

Indicadores	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Mejor indicador
	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001	
Indicadores de elegibilidad	48	72	72	88	68	64	52	64	28	52	96	80	80
Estructura macroeconómica y sectorial	43	37	43	50	37	30	43	40	50	50	60	56	80
Inserción internacional	53	73	67	73	47	53	47	47	53	60	40	27	80
Recursos humanos	80	90	50	60	50	30	35	40	40	30	80	90	100
Infraestructura	80	93	20	60	20	40	20	40	40	27	73	87	100
Política macroeconómica	43	33	50	53	60	60	30	50	33	52	44	47	100
Política comercial	80	80	73	80	73	80	73	80	80	70	60	80	100
Política de transformación productiva	60	65	40	35	40	40	45	45	45	35	60	55	100
Vulnerabilidad comercial	47	40	53	20	60	33	40	27	27	20	53	73	100
Vulnerabilidad macroeconómica	64	72	32	56	44	60	52	52	36	36	35	80	100

Fuente: CEPAL, 2003a.

También se aprecian deterioros significativos en las políticas de transformación productiva y en la estructura macroeconómica y sectorial. En el primer caso, destaca que en Guatemala y Nicaragua disminuyó la superficie de áreas naturales protegidas, mientras que la cantidad de alumnos por maestro (de primaria) aumentó en Guatemala, Honduras y Panamá. Estos resultados son muestras claras de que las políticas afines al medio ambiente y a la calidad de la educación han sido negativamente afectadas en varios países centroamericanos durante los últimos años.

En cuanto al indicador de estructura macroeconómica y sectorial, existe un deterioro leve a lo largo de la región, excepto en El Salvador. Las mayores contrariedades fueron causa del detrimento en la profundidad financiera costarricense y nicaragüense, y de los incrementos en las tasas activas reales en Guatemala y Honduras. A pesar de esto, vale rescatar que solamente El Salvador sufrió una baja en el nivel de crecimiento del PIB per cápita.

Otros indicadores experimentaron avances notables. Por ejemplo, el indicador de elegibilidad¹⁷ aumentó en cuatro de las seis naciones; los

logros más significativos son la estabilización de precios en El Salvador, Costa Rica y Honduras, y de los tipos de cambio nominales en estos últimos dos países y Nicaragua. Igualmente positivo fue el avance en infraestructura, debido al aumento en el número de líneas telefónicas en Costa Rica, Guatemala y, sobre todo, El Salvador, sumado al incremento generalizado en el consumo de energía eléctrica residencial, con excepción de Nicaragua.

La vulnerabilidad macroeconómica es el área en que Centroamérica tuvo el mayor progreso. Especialmente positivas fueron las reducciones en el pago de intereses totales de deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, sobre todo en Costa Rica, Honduras y Panamá, así como la disminución del saldo comercial con respecto al PIB en Costa Rica y Panamá.

El grado de preparación de las políticas macroeconómicas también avanza a lo largo de la región. La disponibilidad de crédito para el sector privado ha mejorado en todos los países (con excepción de Costa Rica) y de modo muy significativo en Nicaragua. A la vez, se observan

mejoras en los totales de impuestos generados por el comercio exterior y en los niveles de las reservas internacionales netas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Sólo el déficit corriente del Gobierno Central tiende a mostrar cierto deterioro generalizado, particularmente en Panamá, El Salvador y Guatemala.

En resumen, Centroamérica muestra avances en materia de estabilidad que tienen que ver con los grandes agregados económicos, pero no progresa suficientemente en cuanto a la reactivación y transformación económica en sí y en el mejoramiento de las bases para el desarrollo humano sostenible (por ejemplo, los gastos en educación y la protección ambiental). Esto denota una debilidad estructural que, a la vez, plantea un desafío muy importante.

Lo anterior señala la necesidad de realizar diagnósticos por país, a fin de identificar los aspectos que limitan el rápido crecimiento económico y la integración al mercado internacional, de manera que no se siga agregando cargas a la debilidad estructural de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En algunos casos las soluciones tienen que ver con el tipo de inversión externa que se atrae (frecuentemente dirigida a la adquisición de activos públicos), mientras que en otros aluden a la vinculación del sector exportador moderno con el resto de la economía. A continuación se profundiza más sobre esta problemática.

La productividad y el crecimiento están en función del tipo de inversión

Por las condiciones estructurales de los países centroamericanos, su crecimiento económico ha dependido en gran medida de los flujos de inversión extranjera. Aunque al inicio de la década de los noventa se dio una recuperación en estos flujos, es claro que tanto los montos como el tipo de inversión son diferentes en cada país. Costa Rica, especialmente a partir de 1996 (y sobre todo en los años 1998 y 1999, con la instalación de la planta de Intel), captó el mayor volumen para el período 1990-2001, según muestran los datos aportados por Robles y Rodríguez, si bien El Salvador fue el país que tuvo la mayor atracción en un año individual (1998), seguido por Guatemala en el mismo año.

En términos relativos, para el período 1990-2001 corresponde a Nicaragua la mayor inversión extranjera captada como porcentaje del PIB (6.3%), seguida por Costa Rica (3.0%). Guatemala ocupa el último lugar (1.0%).

Uno de los principales indicadores que explican

el crecimiento sostenido de las economías es el incremento en la productividad. A su vez, los aumentos en la productividad total de los factores (PTF) están estrechamente relacionados con los procesos de inversión.

Pero no toda la inversión tiene el mismo efecto sobre la productividad, el crecimiento económico y el empleo. Es por lo tanto fundamental, especialmente en países en desarrollo donde es mayor el costo de la inversión (medido como costo alternativo de consumo), que se cuide la calidad de la inversión y no solamente su monto o volumen. En Centroamérica, las consideraciones anteriores quedan corroboradas por la información recogida en el cuadro 3.12, al relacionarse con el crecimiento por países en el período 1985-2001.

El mayor crecimiento económico de Costa Rica, comparado con el experimentado por Honduras y Nicaragua en cuanto a PTF y a valor agregado, refleja que las inversiones en el primer país resultaron más productivas que en los otros dos. Además cabe recalcar que la dirección de esa inversión no consistió

CUADRO 3.12

Centroamérica: fuentes de crecimiento económico. 1985-2001 (porcentajes)

Países	Crecimiento del valor agregado	Productividad total de los factores	Contribución del capital	Contribución del trabajo
Costa Rica				
1985-1990	5.9	1.6	2.6	1.8
1990-1995	5.8	2.7	1.8	1.3
1995-2001	4.4	1.6	1.6	1.1
El Salvador				
1985-1990	1.9	1.0	0.6	0.3
1990-1995	6.2	2.1	1.9	2.1
1995-2001	2.9	0.2	1.5	1.2
Guatemala				
1985-1990	2.9	1.0	0.8	1.1
1990-1995	4.3	0.5	1.6	2.1
1995-2001	3.6	0.2	1.4	2.0
Honduras				
1985-1990	3.2	0.6	1.5	1.0
1990-1995	3.6	0.1	3.4	0.1
1995-2001	2.9	-0.7	3.0	0.6
Nicaragua				
1985-1990	-3.2	-5.1	0.4	1.4
1990-1995	1.5	-0.5	0.3	1.8
1995-2001	5.0	1.9	1.4	1.6

Fuente: Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002.

mayormente en cambios de propiedad de activos de manos nacionales o estatales a extranjeras (especialmente en lo que se refiere a empresas de servicios públicos), como sucedió sobre todo en el caso nicaragüense. Se ha tratado más bien de inversión productiva dirigida a la exportación de bienes, y en menor grado, de servicios.

Lo anterior no significa que cambios en la propiedad no puedan producir mejoras de productividad. Lo que sugiere la evidencia es que esto no ocurre de manera automática y que, en el caso costarricense, tuvo mayor impacto la inversión extranjera directa productiva que la dirigida solamente a generar cambios en la propiedad de activos (Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002).

Dadas las condiciones particulares de Centroamérica, el papel de la inversión extranjera resulta estratégico, tanto por sus aportes en términos de mercados de tecnologías, métodos productivos y de administración, como por su rol en el balance de las cuentas externas.

Encadenamientos productivos: sus efectos sobre el mercado laboral y las PYME

En los acápites anteriores se ha mostrado que no toda inversión contribuye en forma semejante al crecimiento y que los patrones de inserción internacional tienen implicaciones en materia de fomento del desarrollo humano. En este apartado se aborda en detalle la débil relación que se ha dado en Centroamérica, dentro del nuevo estilo de desarrollo, entre crecimiento y empleo, la creciente informalidad y el desafío de la vinculación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) con los sectores más dinámicos de la economía.

Débil ligamen entre el mercado laboral y el crecimiento económico

El mercado laboral en la región, durante el período de instauración del nuevo estilo de desarrollo (particularmente en el primer lustro de los noventa), no ha seguido de cerca al ciclo de crecimiento económico. En tres países de la región, y en la segunda mitad de la década de los noventa, se aprecia un débil ligamen, en el que la dinámica de empleo es muy inferior al crecimiento. En otros países, los de mayor rezago, se presenta lo contrario: mayores tasas de crecimiento del empleo que del producto (cuadro 3.13).

Para el primer grupo de países no se conocen bien las causas estructurales y los mecanismos operativos de este fenómeno (CEPAL, 2002e); sin embargo, entre otras razones se identifica

como uno de los factores fundamentales el empujamiento del sector público como fuente de empleo. Este retraimiento, a su vez, es resultado de las políticas de ajuste estructural del Estado en toda la región; aún mientras crecían las exportaciones y el producto de manera robusta, el empleo lo hacía débilmente.

También se considera que la apreciación del tipo de cambio real, como política para contener la inflación, tiene efectos adversos sobre la generación de empleos, ya que un tipo de cambio sobrevaluado hace que los precios relativos del capital se abaraten con respecto a los de la mano de obra. Esto, a su vez, incentiva la sustitución de mano de obra (factor abundante en la región) por capital (factor escaso en la región). Finalmente, como se analiza en los párrafos siguientes, parece que el dinamismo experimentado por ciertos sectores “beneficiados” por el proceso de apertura no fue suficiente para compensar el decaimiento ocurrido en los sectores menos favorecidos.

Desafíos de la informalidad laboral, baja productividad y escaso empleo

En materia laboral, el nuevo estilo de crecimiento no ha cumplido todas las expectativas como alternativa al que reemplazó. Y es que, debido a la falta de encadenamientos entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía, Centroamérica ha experimentado la expansión acelerada de su economía informal.

CEPAL (2002a) sugiere que este fenómeno es también causado por el escaso dinamismo y la poca capacidad de absorción laboral que presenta el sector formal de la economía. Así, la informalidad está conformada por aquellas personas que no tienen acceso a las actividades formales, pero a la vez requieren generar ingresos para satisfacer las necesidades propias y de sus familias.

Al estudiar la información disponible, resulta evidente que el sector informal no agrícola en varios de los países centroamericanos no sólo se ha expandido constantemente a lo largo de las últimas dos décadas, sino que en la mayoría de las naciones (con excepción de Costa Rica y Panamá), es más grande que el sector formal (cuadro 3.14).

Haciendo un análisis más detallado, este fenómeno se puede explicar en general por la disminución del sector formal público (congruente con las reformas del nuevo estilo de desarrollo), acompañada por el crecimiento de los sectores informales de trabajadores independientes y microempresas.

CUADRO 3.13

**Centroamérica: crecimiento del producto interno bruto real
y del empleo. 1980-2000**
(porcentajes)

Períodos	Costa Rica		El Salvador ^{a/}		Guatemala	
	PIB real	Empleo	PIB real	Empleo	PIB real	Empleo
1980-1985	0.96	14.07	-13.56	-0.99	-5.63	3.46
1985-1990	23.91	23.04	20.84	29.74	15.32	21.80
1990-1995	28.06	14.83	19.84	10.74	23.78	15.01
1995-2000	26.40	12.88	13.45	15.29	20.73	
Períodos	Honduras		Nicaragua		Panamá ^{b/}	
	PIB real	Empleo	PIB real	Empleo	PIB real	Empleo
1980-1985	6.97	30.89	3.22		3.34	11.74
1985-1990	17.31	21.80	-15.42		5.04	14.05
1990-1995	18.37	48.94	8.63	9.43	19.79	21.20
1995-2000	16.0	27.26	29.64	33.29	19.40	8.69

^{a/} Se calcularon las tasas de crecimiento para los períodos 1985-1992, 1992-1995, 1995-1999.

^{b/} Se calcularon las tasas de crecimiento para los períodos 1982-1985, 1985-1991, 1991-1995.

Fuente: CEPAL, 2001 y base de datos LABORSTA, en www.oit.org.

CUADRO 3.14

**Centroamérica: estructura del empleo
no agrícola^{a/}**
(porcentajes)

País y años	Total	Sector informal ^{b/}			Sector formal		
		Por su cuenta	Servicio doméstico	Micro-empresas	Total	Sector público	Empresas privadas
Costa Rica							
1980	36.4	16.3	6.1	14.0	63.6	26.7	36.9
1990	42.3	18.1	5.8	18.4	57.7	22.0	35.7
1997	46.8	18.8	5.4	22.6	53.2	17.0	36.2
Guatemala							
1988-1989	53.7	34.8	12.7	7.1	46.2	7.4	38.8
Honduras							
1990	54.1	36.3	6.9	10.8	45.9	14.9	31.0
1997	56.6	38.1	5.8	12.7	43.4	10.3	33.1
Nicaragua							
1998	52.0	31.0	8.0	13.0	48.0	14.0	34.0
Panamá							
1990	40.5	20.4	7.2	12.8	59.5	32.0	27.5
1997	41.5	21.5	7.1	13.0	58.5	21.8	36.6

^{a/} Para El Salvador no se encontró información.

^{b/} CEPAL (2002a) define la economía informal como "una práctica masiva de subsistencia en la que los agentes tienen escasas o nulas posibilidades de acumulación y de crecimiento, o lo que es equivalente, de reproducir de manera ampliada sus operaciones económicas".

Fuente: CEPAL, 2002a.

Dadas estas dinámicas laborales, preocupa la ampliación del sector microempresario informal, ya que en él las empresas se caracterizan por “operar con una lógica de reproducción simple, y no de acumulación: poseen una baja relación capital-trabajo; son intensivas en mano de obra no calificada; se caracterizan por bajos y en muchas ocasiones nulos niveles de productividad; los ingresos que generan son utilizados en el consumo inmediato; no llevan registros de actividad; sus niveles tecnológicos son por regla general rudimentarios y sus relaciones con el mercado de insumos y productos son mínimas” (OIT, 2001).

No obstante lo anterior, cabe destacar que las microempresas informales juegan un papel elemental dentro de las economías centroamericanas, ya que proveen trabajo e ingresos a sus dueños y empleados, a pesar de que en general tienen inadecuadas características productivas.

Reto: la inclusión de las PYME en la dinámica económica

Luego de analizar brevemente los efectos del nuevo estilo de desarrollo sobre el sector informal de las economías centroamericanas, conviene ampliar el ámbito del estudio para contemplar también las repercusiones sobre las pequeñas y

medianas empresas (PYME), que pueden ser tanto formales como informales.

Las PYME en Centroamérica destacan por su importancia en la producción y la generación de empleo. Por ejemplo, en Guatemala representan el 16.5% del parque empresarial nacional y emplean casi un 43% de la PEA urbana ocupada, con una contribución al PIB del 31%. Este mismo fenómeno se repite en los otros países en un grado menor, aunque siempre importante, sobre todo en términos del empleo generado (cuadro 3.15).

Es significativo también el hecho de que en este sector las condiciones de empleo generalmente tienden a ser más precarias. Así, los salarios son menores, lo mismo que los derechos del trabajador, como la compensación por cesantía, entre otros, y es mayor la inestabilidad laboral.

La evolución de las PYME en el área está estrechamente ligada al nuevo estilo de desarrollo, cuyo principal factor dinámico son las exportaciones de “nuevos productos a nuevos mercados”, actividad que, como tendencia general, muestra una elevada concentración en pocos productos y pocas empresas (recuadro 3.3).

Los débiles encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía se han reflejado en un impacto negativo en áreas de la estructura

CUADRO 3.15

Centroamérica: algunos datos relevantes sobre pequeñas y medianas empresas no agrícolas. 1999

Características	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Número de empleados para clasificarse como PYME	10-99	10-99	1-200	1-99	6-100
Número de establecimientos	4,525	2,773	27,000	2,650	5,238
Participación del sector en el parque empresarial (porcentaje)	1.8	2.6	16.5	2.1	3.3
Total de personas ocupadas	139,420	71,608	432,000	63,900	67,914
Contribución al empleo nacional (porcentaje de la PEA urbana ocupada)	10.7	7.8	42.9		
Promedio de empleos generados por empresa (personas ocupadas)	31	26	16	24	13

Fuente: Hernández, 2001.

económica tradicional, como la agricultura de minifundio y de pequeña producción, las empresas surgidas en el proceso de industrialización sustitutiva y otras que formaban parte de este circuito productivo por medio de una demanda derivada o como proveedores de insumos. Como efecto de lo anterior, y de otros fenómenos que han afectado a la región en la última década, se ha dado un desplazamiento muy acelerado de mano de obra hacia el sector informal y hacia las micro, pequeñas y medianas empresas.

Esta precariedad estructural podría aliviarse o reducirse si se lograran establecer vínculos con los sectores dinámicos, especialmente los exportadores. Esto se daría no sólo por el efecto directo en lo referente a mercados expansivos con altos requerimientos de calidad, productividad y normas de producción (que representan en sí retos y posibles beneficios para estas empresas), sino por el efecto en la economía, al generarse un mayor valor agregado local y más captación de divisas, lo cual contribuiría a reducir la vulnerabilidad externa.

RECUADRO 3.3

Ejemplos de PYME exitosas en la región centroamericana

Costa Rica: Café Britt

La empresa procesadora y exportadora de Café Britt en Costa Rica, que comenzó como pequeña empresa, no sólo ha logrado diferenciar su producto y venderlo como café *gourmet*, sino que ha ampliado su ciclo de aprovechamiento mediante actividades de "turismo cafetalero", lo cual implica no sólo un mayor valor agregado y una diversificación de la clientela, sino la generación de empleos relacionados con el turismo, incluyendo el campo de las artes escénicas. Aunque al inicio su actividad fue casi exclusivamente exportadora, hoy constituye una marca para la exportación a ciertos nichos de mercado externo y además comercializa con éxito sus productos en el mercado nacional, tanto en supermercados, como en consumo directo en cafeterías *gourmet*.

Honduras: proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP)

Este proyecto se desarrolló en ciudades secundarias, con tres objetivos primordiales: atraer inversión (nacional y extranjera), generar empleos e incrementar las exportaciones. Ante el interés concreto de empresas importadoras y distribuidoras en los Estados Unidos, por productos decorativos de cerámica forrada con papel artesanal, se inició un proceso de asistencia técnica que concluyó en la selección de seis talleres, con un total de 25 trabajadores, en cuatro ciudades secundarias del país. Pueden mencionarse como parte de este esfuerzo dos empresas de tipo familiar (Artistas Artesanos y Alfarería Girón) en la parte productiva, y la empresa Izote, que organiza la producción de la cerámica y el papel mediante subcontratación. Corresponde a la empresa local Atuto las operaciones de empaque, trámites de exportación y transporte final del producto a su mercado de destino. Adicionalmente se incorporan 50 productoras de papel artesanal (mujeres que trabajan por cuenta propia), distribuidas en otro grupo de pequeñas poblaciones. A todos ellos se les brindó capacitación y asistencia técnica por varios meses, con el apoyo de diseñadores internacionales y locales. Como resultados específicos se obtuvo la apertura de un mercado internacional para productores rurales que carecían

de un nivel tecnológico avanzado. La información disponible muestra una tendencia creciente en las exportaciones de este grupo de artesanos organizados en un esfuerzo colectivo. Se trata de montos aún modestos, pero que en el contexto social analizado representan ingresos atractivos y la posibilidad de aumentarlos sostenidamente.

Nicaragua: exportación de café a "precio justo"

A raíz de la grave crisis de los cafetaleros en Centroamérica, un grupo de pequeñas empresas productoras nicaragüenses se dio a la tarea de contactar con organizaciones en el estado de California, Estados Unidos, para comercializar su café en condiciones que les permitieran cubrir sus costos y obtener una utilidad razonable. El fundamento de esta iniciativa fue la información que se obtuvo sobre la existencia de organizaciones sin fines de lucro (ONG) en los Estados Unidos, formadas por personas con motivaciones altruistas dispuestas a pagar un sobreprecio por un producto que consumen regularmente, siempre que cumpliera con algunas condiciones especiales. En este caso se trata de consumidores de café interesados en la protección ambiental y el desarrollo sostenible; por eso, su demanda está sujeta a la producción de café orgánico y sin daño al ambiente. Una misión de esta ONG visitó a estos productores nicaragüenses, verificó las condiciones de sus plantaciones y su entorno natural y comprobó el cumplimiento de los requisitos solicitados. Posteriormente se estableció un contrato para la exportación de café a un "precio justo", llamado así porque está por encima del vigente en el mercado y no sólo cubre los costos de producción, sino que además reconoce una ganancia razonable para los productores por su esfuerzo. Se trata entonces de un negocio que en alguna medida se aparta del criterio de mercado, para satisfacer objetivos de ambas partes: consumidores con gustos y valores diferenciados, y productores dispuestos a adaptar sus procesos para cumplir con esa demanda.

Fuentes: Honduras: Kerkhoff, 2002. Costa Rica: La Nación, 1998 y página web de Café Britt. Nicaragua: Global Exchange, 2003.

Las ventajas están claras, lo mismo que la necesidad. El desafío consiste en lograr los medios o mecanismos para establecer dichos vínculos o encadenamientos.

Entre los avances positivos en este campo está la creación, en junio del 2001, del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE) en el marco del SICA. Esta es una entidad regional que tiene como propósito fomentar y facilitar los vínculos de este sector con los centros dinámicos de las economías del área. Además, se han aprobado leyes nacionales orientadas a apoyar a las PYME. Fundamentalmente, esta legislación ha buscado resolver obstáculos relacionados con el acceso al crédito y a la asistencia técnica, así como a normar otros apoyos factibles dentro del marco actual del comercio internacional (por ejemplo compras estatales, tratamiento impositivo, etc.).

Asimismo, existen algunos ejemplos exitosos de pequeñas empresas que han logrado aprovechar las oportunidades que ofrece la incorporación de la región al mercado mundial bajo reglas de mayor apertura. En el recuadro 3.3 se destacan algunos de estos casos, que si bien no reflejan la realidad de la mayoría de empresas pequeñas y medianas de Centroamérica, sí muestran la factibilidad de alcanzar esa meta.

El sector de las PYME presenta, entonces, uno de los mayores desafíos para las políticas públicas y para la capacidad empresarial del área, ya que de su acoplamiento a los circuitos productivos y comerciales más dinámicos depende el crecimiento económico con desarrollo humano sostenible.

Gran dinamismo y diferencias estructurales en el régimen de zonas francas

Luego de analizar brevemente el comportamiento del empleo en la región, caracterizado por un débil vínculo con el crecimiento económico y asociado a un aumento en la informalidad, conviene indagar sobre las zonas francas, para relacionarlas con el potencial de desarrollo de las naciones del área.

El cambio de estilo de desarrollo que se ha implementado en Centroamérica desde principios de la década de los ochenta, tiene también en la expansión de las zonas francas de exportación (ZFE) uno de sus componentes más importantes. En este acápite se dimensiona el fenómeno de las ZFE, a la vez que se discute su sostenibilidad y los desafíos del proceso de renegociación de los incentivos relacionados con este régimen.

Situación y potencial de las zonas francas

Es destacable, sin lugar a dudas, la evolución que ha experimentado este mecanismo de atracción de inversiones y promoción de exportaciones. Los datos disponibles demuestran claramente cómo, durante la década de los noventa, el número de empresas y trabajadores en las ZFE se multiplicó exponencialmente a lo largo de la región. Este crecimiento fue acompañado por un aumento similar en el valor total de las exportaciones y del valor agregado de la producción. La muestra más clara de este dinamismo es que, siendo la producción de las ZFE poco importante a principios de los noventa, ya para el 2001 significaba aproximadamente la mitad del valor de las exportaciones totales en varios países centroamericanos (El Salvador, Costa Rica y Nicaragua) (cuadro 3.16).

También es posible apreciar diferencias en el valor agregado por trabajador entre los países de la región. Así, en Costa Rica, este indicador pasó de 2,579 dólares en 1990 a 29,106 dólares en el 2001, mientras que en Honduras el cambio fue de 1,578 dólares en 1990, a 5,051 dólares en el 2001. Para el caso salvadoreño no se dispone de información completa, por lo que el dato de 3,839 dólares en 1999 no permite una comparación, pero sí indica que se acerca más a Honduras que a Costa Rica. Se puede establecer entonces que, mientras el valor agregado por trabajador (VAT) en Costa Rica creció casi 12 veces, en Honduras lo hizo en poco más de 3 veces en el período 1990-2001.

Esta marcada diferencia no se debe a aumentos de productividad en una misma actividad, sino que, en el caso costarricense, es causada principalmente por la diversificación hacia actividades más complejas: notoriamente la fabricación de microprocesadores en la fábrica de Intel y, a partir de esta experiencia, la instalación de otras empresas de alta tecnología en esta rama y en la de productos médicos y de ingeniería médica. Entre tanto, Honduras y las otras naciones centroamericanas continúan especializándose y concentrándose en la elaboración y exportación de prendas de vestir. Así por ejemplo, mientras en El Salvador, Honduras y Nicaragua más del 90% de los empleos en las zonas francas está ligado a la industria textil, en Costa Rica este porcentaje es significativamente menor (40%). Las ZFE en este último país muestran un patrón productivo más heterogéneo, ya que el 24% del empleo corresponde a

CUADRO 3.16

Centroamérica: características de las zonas francas. 1990, 2001

	Número de empresas		Empleos directos (miles)		Exportaciones (millones \$)		Valor agregado (millones \$)		Valor agregado por trabajador (dólares)		Exportaciones producidas en zonas francas (porcentajes)	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Costa Rica	56	229	7	35	94	2,378	18	1,019	2,579	29,106	6.5	47.5
El Salvador ^{a/}		339		86	81	1,652	22	462		3,839	12.2	57.7
Guatemala ^{b/}		267		87			39	285		4,043	3.1	
Honduras ^{c/}	24	212	9	109			14	552	1,578	5,051	1.7	
Nicaragua ^{d/}	5	45	1	37	3	296	1	114	762	3,079	0.9	54.3
Total ^{e/}	85	1,092	17	354			94	2,432		6,870		

^{a/} Los datos de número de empresas corresponden a 1998 y el número de empleos y valor agregado por trabajador a 1999.

^{b/} Los datos de número de empresas corresponden al 2000 y el valor agregado y valor agregado por trabajador a 1998.

^{c/} Los datos de número de empresas corresponden al año 2000.

^{d/} Datos de inicio de período para 1992.

^{e/} Al incluir el valor agregado para Guatemala y Honduras, los totales son: 1990 = \$231 millones y 2001 = \$ 5,162 millones.

Fuente: Elaboración propia con datos de Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002.

la industria electrónica, a maquinaria (6%), a otras manufacturas (15%), a productos médicos y farmacéuticos (6%) y al sector de comercio/servicios (5%) (Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002).

Costa Rica parece entonces tomar una ruta hacia la utilización de su oferta de mano de obra más capacitada, o lo que suele llamarse “actividades más intensivas en conocimientos” o “intelecto-intensivas” (Weisleder, 1982). La relevancia de estos desarrollos para la economía costarricense, y su potencial para las demás naciones del área en sus propias y particulares condiciones, quedan mejor ilustradas con el ejemplo que se presenta en el recuadro 3.4.

Las dificultades de la maquila como plataforma para el desarrollo humano sostenible

La aprobación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) en Estados Unidos, representó un salto hacia una nueva dinámica, sobre todo en la expansión de las exportaciones de maquila textil desde las ZFE de la región hacia el mercado estadounidense.

RECUADRO 3.4

El caso de Intel en Costa Rica

Al momento de la instalación de Intel en Costa Rica, ya existía en ese país un conjunto de empresas dedicadas a la producción y exportación de *software*; de hecho esta fue una de las consideraciones de Intel para realizar allí su primera inversión en América Latina.

Posteriormente, una firma costarricense (Artinsoft) ganó un concurso mundial promovido por Intel, para escoger un proveedor de *software* que pudiera resolver problemas relacionados con la “migración” de una determinada tecnología a otra más moderna, o de “traducción” entre *softwares* diferentes. Artinsoft se convirtió así en proveedor directo de Intel, con contratos de licencias, etc. Esto abrió el camino para la gestación de un *cluster* costarricense en este campo.

Esta experiencia instruye sobre las oportunidades que se pueden abrir al talento y los conocimientos locales en las distintas naciones, una vez que logran, con base en su dotación de recursos y la existencia de un estilo de expansión económica, atraer inversiones que eleven la capacidad productiva de las empresas y del país, para lo cual es crucial la capacidad para incursionar sistemáticamente en el mercado mundial.

Fuente: *La Nación*, 2001.

Las diferentes realidades económicas de estos países, especialmente con respecto a sus niveles salariales, promovió el reacomodo del sector de la maquila a lo largo de Centroamérica. Debido a los requerimientos de amplios contingentes de obreras y obreros con remuneraciones de salarios mínimos y exiguas “prestaciones sociales”, la dinámica de expansión de la actividad se trasladó sobre todo hacia Honduras y, más específicamente, hacia San Pedro de Sula, donde se consolidó un conglomerado de empresas de este tipo, que ha evolucionado hacia la constitución de un *cluster* que hoy compite con ciertas zonas de México y de China. Posteriormente, también Nicaragua experimentó un elevado aumento en su número de empresas exportadoras de maquila textil, aunque sobre una base cuantitativa inicial muy inferior a la hondureña.

Es interesante y revelador que sea Honduras (donde el patrón de especialización en maquila textil se inició más temprano, es más dinámico y tiene el mayor peso relativo) el país en que la creación de empleos ha tenido un mayor dinamismo. Así, entre 1980 y el 2000, el empleo total en este país creció a una tasa anual promedio del 4.35%, por encima de Costa Rica (3.04%), Panamá (2.92%) y El Salvador (2.64%).

Pero es también revelador que, según señala Ocampo (2001a), “...el mayor crecimiento relativo del empleo en la economía hondureña no se tradujo durante los últimos veinte años en una mayor participación de los pagos al factor trabajo en el PIB”.

Si se analiza la relación empleo-producto, es decir, valor de la producción por cada persona ocupada, o “productividad aparente del trabajo”, Honduras y Nicaragua presentan los valores más bajos en la región, cercanos a un tercio de lo que resultan para Panamá y Costa Rica (cuadro 3.17).

Lo anterior pareciera mostrar un patrón de crecimiento económico poco integrado, con débiles encadenamientos y con bajos efectos sobre la productividad del trabajo, y de la totalidad de factores. Asimismo, los mercados de trabajo se muestran ineficaces para convertir la fuerte dinámica de absorción de mano de obra en mejoras de productividad y, como debería esperarse, de remuneración a este factor. En consecuencia, quedaría manifiesta una posible debilidad estructural de este patrón de especialización maquilera textil, en función del desarrollo humano sostenible.

El crecimiento desmedido de las importaciones (en muchos casos equivalente o mayor al de las exportaciones) es otro síntoma que evidencia los frágiles encadenamientos productivos entre los sectores exportadores y el resto de la economía en los países centroamericanos¹⁸. Y es que, en su mayor parte, el incremento de las importaciones se generó con la adquisición de insumos necesarios para producir exportaciones. En este marco, la ausencia de una política industrial encaminada a la sustitución competitiva de importaciones de insumos para la producción de bienes exportables, aparece como

CUADRO 3.17

Centroamérica: tasas de crecimiento del PIB real por trabajador empleado. 1980-1999
(promedios anuales)

Períodos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tasas de corto plazo						
1980-1985	-2.41	-1.34	-1.55	-0.90	-2.33	-1.32
1985-1990	0.14	-6.24	0.37	-3.97	-6.65	-2.90
1990-1995	1.02	1.01	1.00	0.99	0.99	1.01
1995-1999	2.79	-0.51	1.18	-1.59	-1.09	1.12
Tasas de mediano plazo						
1980-1990	-1.14	-3.82	-0.60	-2.45	-4.51	-2.11
1990-1999	2.46	0.19	0.80	-1.23	-0.86	1.09
Tasas de largo plazo						
1980-1999	0.55	-1.94	0.06	-1.87	-2.80	-0.61

Fuente: CEPAL, 2002a.

una de las grandes deficiencias estratégicas del actual estilo de desarrollo regional.

Un déficit estratégico similar existe en torno a la industria maquiladora, cuyos niveles de integración con la industria local son extremadamente limitados, a pesar de la evidente importancia que cobró en los últimos dos o tres lustros en toda la región. En este sector, volcado totalmente hacia la exportación, también existe un enorme potencial de efectos multiplicadores por explotar a favor de la inversión interna, el crecimiento económico y la ampliación del empleo remunerativo. La agresividad con que los países han promovido los instrumentos de política económica orientados a fomentar el establecimiento de empresas de maquila, contrasta fuertemente con la pasividad demostrada al encarar el diseño de programas que faciliten una mayor integra-

ción entre las plantas maquiladoras y el aparato productivo local (recuadro 3.5).

También es conveniente considerar que, según encuestas regionales, hay diferencias significativas en el trato a la mano de obra en las empresas maquiladoras. Los estudios muestran diferencias importantes según el origen nacional del capital y, en cierto modo, de la administración “superior” de las empresas. Los trabajadores reportan un mejor trato en las compañías de origen estadounidense, luego en las nacionales y en último término en las orientales, particularmente las coreanas (Gitli, 1997 y Quintana et al, 2002).

Estas variaciones en el cumplimiento de las leyes y los “estándares” laborales son parámetros importantes por considerar al plantearse estas inversiones y estructuras como plataformas que

RECUADRO 3.5

Tres generaciones de plantas maquiladoras

Los juicios -positivos o negativos- que suelen formularse acerca de las maquiladoras parten, casi siempre, del supuesto de que estas plantas tienen características productivas y tecnológicas similares, como si constituyeran una verdadera industria. En realidad se trata de establecimientos productivos que se acogen a regímenes reguladores y fiscales de excepción, que facilitan la importación de partes, componentes y materiales que, una vez transformados o ensamblados, se reexportan a los Estados Unidos libres de gravámenes.

En este sistema coexisten diferentes procesos productivos, complejidades tecnológicas y prácticas de gestión de la fuerza de trabajo. En términos generales, estos tipos podrían agruparse en tres grandes clases de plantas, que a su vez corresponden a otras tantas “olas generacionales”:

- Maquiladoras que se basan en la intensificación del trabajo manual. Corresponden a la primera generación y se establecen en el norte de México, todavía de manera muy localizada, durante los años setenta y principios de los ochenta. Su tecnología es rudimentaria y su organización elemental. Los procesos de ensamblaje intensivos en mano de obra constituyen su rasgo más característico. Posteriormente, este tipo de planta (y en menor medida la de la clase siguiente) iniciará una extendida “marcha hacia el sur”, es decir, hacia las zonas centro y septentrionales de México, el Caribe y Centroamérica. Este des-

plazamiento se concentrará mucho en ciertas líneas de productos (en especial, el ramo de prendas de vestir).

- Maquiladoras que se basan en la racionalización del trabajo. Aparecen a mediados de los años ochenta. Se distinguen porque en ellas la organización de la producción y del trabajo incluye la introducción de tecnologías automatizadas. Aunque las plantas siguen siendo intensivas en mano de obra, esta innovación induce nuevas formas de gestión y racionalización del trabajo.
- Maquiladoras que se basan en competencias intensivas de conocimiento. De aparición más reciente, su localización espacial está muy concentrada en México y, en menor medida, en Costa Rica. Un ejemplo es la planta de la compañía General Motors en Ciudad Juárez, en la frontera entre México y los Estados Unidos, que emplea a ingenieros especializados en diseño industrial y está dotada de equipos de alta tecnología. Se considera que la contigüidad territorial con los Estados Unidos es una ventaja para la implantación de este tipo de maquiladoras. Nada indica por ahora que puedan propagarse fácilmente al resto de la región, como ocurre con las plantas de la primera y -en menor grado- de la segunda generación.

Fuente: Hualde, 2000, citado en CEPAL, 2002a.

contribuyan positivamente a crear condiciones para el desarrollo humano sostenible. Otro elemento de valoración fundamental debería ser el empleo de recursos humanos que aporten más conocimiento, capacidad intelectual y, por lo tanto, valor agregado nacional. Estos aspectos abren un amplio panorama, un desafío, para la puesta en marcha de políticas y acciones públicas que marquen la diferencia entre la simple expansión económica y la que conduce al desarrollo humano sostenible.

Pese a lo anterior, resulta esperanzador que a la luz de los cambios recientes en la economía internacional, se ha gestado una iniciativa de empresarios centroamericanos (particularmente de la zona de San Pedro Sula, en Honduras) para desarrollar fuertes inversiones con la expectativa de ofrecer servicios de “paquete completo” en la fabricación textil¹⁹. La concreción de esta iniciativa depende en gran medida del resultado de las negociaciones del tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Más específicamente, las negociaciones de este sector están encaminadas a consolidar ventajas nuevas en cuanto a las reglas de origen, asegurando que, para efectos de las ventajas arancelarias, se consideren de origen regional no sólo el hilo y otros componentes, sino la tela misma. Esto daría a la confección centroamericana más flexibilidad para ofrecer la opción de un “paquete completo” y aprovechar las ventajas de la cercanía geográfica al mercado estadounidense. Esto, a su vez, permitiría enfrentar la competencia de otras regiones, como el Lejano Oriente, y particularmente China, que ha complementado su abundancia de mano de obra barata -su principal ventaja- con el desarrollo de infraestructura y servicios altamente competitivos.

El régimen de la maquila textil en las ZFE representa, pues, un arreglo fiscal o aduanero, a veces necesario en condiciones de precariedad económica, para atraer inversiones. Pero no debería constituirse en un arreglo permanente y estático dirigido a “moler impuestos”, a cambio de empleo. Debido a los bajos ingresos percibidos por los trabajadores y el escaso valor agregado de su producción, esta actividad no es la más deseable para establecer una plataforma de crecimiento económico que conduzca a un desarrollo humano sostenible. Antes bien, es una opción para el empleo de sectores con baja o muy baja educación y capacitación, en sociedades con limitada dotación de capital.

En todo caso, dadas las reglas y compromisos

asumidos al incorporarse a la Organización Mundial de Comercio (OMC), los países de la región deberán transformar estos regímenes en un plazo de cinco años, ya que varios de sus “incentivos” son incompatibles con la normativa de este organismo (cuadro 3.18).

He aquí, entonces, un nuevo desafío: la necesidad de diseñar un conjunto de condiciones para promover la inversión local y atraer la extranjera, en concordancia con esas reglas y, a la vez, con los objetivos del desarrollo sostenible.

El mundo rural, la agricultura y la transición

El mundo rural, la actividad agropecuaria y la incidencia que sobre ellos tienen los estilos de desarrollo, constituyen el tercer tema sectorial abordado en el presente capítulo. En primera instancia se analiza la importancia relativa del sector y su evolución, así como el actual y potencial carácter dinamizador de nuevas actividades. Más adelante se examinan las implicaciones de los tratados de libre comercio y se sugiere el pago de servicios ambientales como opción interesante de negociación. También se puntualiza el tema de la crisis del café, su dimensión y su impacto social. Por último, se argumenta en torno al potencial que ofrecen las actividades agropecuarias para el desarrollo humano, la productividad y la superación de la pobreza rural.

El sector agrícola tiene un gran peso en el mundo rural

Es importante demarcar las diferencias y establecer las relaciones entre los sectores rural y agrícola. En primer lugar debe aclararse que el mundo rural no es sinónimo de sector agrícola. Pomareda (1997) define el mundo rural como “el conjunto de formaciones socio-espaciales locales y regionales reconocibles por la baja densidad poblacional que presentan, el predominio de la agricultura y el bosque encarecido como uso principal de la tierra y la presencia de una importante diversidad de recursos naturales todavía poco aprovechados pero potencialmente aprovechables para mejoramiento de la calidad de vida de la población”. A partir de esta definición, el análisis será dividido entre los sectores agrícolas y no agrícolas rurales. En segundo término, debe separarse la crisis estructural del sector agrícola centroamericano de la crisis provocada por la caída sistemática y pronunciada de los precios del café durante los últimos tres años²⁰.

CUADRO 3.18

Centroamérica: incentivos a la inversión en régimen de zona franca y cumplimiento de la normativa de la OMC

Incentivo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Normativa OMC
Exención de impuestos de importación de materias primas, incluidos combustibles	100%	100%	100%	100%	100%	Permitido en el tanto los insumos a la sean incorporados físicamente en el producto exportado
Exención de impuestos de importación de maquinaria y equipos	100%	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida al estar supeditada a resultado de exportación. Los insumos no se incorporan físicamente en el producto exportado
Exención de impuesto sobre la renta	100% por 8 años, 50% siguientes 4 años (plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo)	100% por 20 años	100% por 12 años	100%	100% por 10 años; 60% después	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación.
Exoneración a repatriación de ganancias	100%	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Exención de impuesto de ventas o al valor agregado	100%	100% por 10 años (renovable)	100%	100%	100%	Permitido al considerarse ajustes de impuestos en frontera, en el tanto los insumos sean incorporados físicamente en el producto
Exención de impuestos sobre los activos	100% por 10 años	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Exención de impuestos municipales y otras tasas	100% por 10 años	100% por veinte años	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)	Hasta 25% en manufacturas; para 50% para servicios	Ninguno	Hasta 20% para manufacturas	Con aprobación del Ministerio de Economía: hasta 5% en manufacturas hasta 50% en servicios	Con aprobación del Ministerio de Economía: entre 20% y 40% dependiendo del tipo de firma	Prohibido al supeditar el subsidio a un mínimo de ventas al exterior
Restricciones al manejo de divisas	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	
Requerimientos de compras locales	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	De existir sería prohibido según las reglas de GATT y TRIMS. La única forma de limitar importaciones es a través de aranceles y no con restricciones cuantitativas

Fuente: Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002.

Aunque las cifras evidencian las fuertes migraciones campo-ciudad que se dieron (y se continúan dando) a lo largo de la región durante las últimas dos décadas, la población económicamente activa (PEA) rural en cuatro de los seis países centroamericanos continúa siendo mayor o igual al 40% (cuadro 3.19). En cuanto al relativamente bajo nivel de ruralidad que presenta Nicaragua (37%), este pareciera inconsistente con lo que se puede esperar, ya que refleja más bien los graves problemas del campo nicaragüense y no sólidas oportunidades en sus áreas urbanas.

La PEA del sector agrícola ha venido disminuyendo y en el 2000 llegó a ser del 46% en Guatemala, 32% en Honduras, 20% en Nicaragua, 29% en El Salvador y 20% en Costa Rica. Para efectos de comparación, y a fin de entender mejor el tamaño relativo de este sector en la región centroamericana, cabe mencionar que la PEA agrícola en los países de la OECD fluctúa entre el 2,7% y el 5%, y sube hasta el 8,9% en Nueva Zelanda.

Por su parte, el peso relativo del sector agrícola dentro del entorno rural muestra la interdependencia entre ambos. Desde esta perspectiva se observa una marcada diferencia entre las naciones de Centroamérica, ya que, mientras en Guatemala cuatro de cada cinco empleos rurales son agrícolas, en Costa Rica estos solamente equivalen al 42%. En promedio, la mitad de los trabajadores rurales centroamericanos están involucrados en el sector agrícola.

En el análisis de la pobreza y la ocupación en el área rural de Centroamérica destacan no sólo

sus altos niveles, sino las marcadas diferencias entre los países. Los datos recogidos en el cuadro 3.20 permiten plantear algunas hipótesis sobre los factores que más influyen en esta situación.

Los porcentajes más elevados de población por debajo de la línea de pobreza se encuentran en el área rural. En cuatro de los seis países mucho más de dos tercios de los habitantes rurales son pobres. Tal como muestra el cuadro 3.20, el ingreso promedio de los ocupados en el área rural está muy por debajo del que reciben los ocupados en el área urbana. En algunos casos el ingreso promedio en el área rural es menos de la mitad del correspondiente en el área urbana.

Es probable que exista una asociación entre la pobreza rural y el porcentaje de empleo rural no agrícola. Si bien no se tiene información suficiente para un análisis detallado, los datos del cuadro 3.20 muestran, por un lado, diferencias importantes entre países en el peso de la ocupación no agrícola en el área rural y, por otro lado, una diferencia importante entre hombres y mujeres. Un porcentaje muy elevado de las mujeres ocupadas en el área rural se encuentra ocupada en actividades no agrícolas, lo cual probablemente está asociado al aumento de población ocupada en comercios y servicios en esas áreas. En el caso de Guatemala, de acuerdo con los datos del Censo de Población de 1994, el 75% de los ocupados del área rural se concentraba en actividades agrícolas y el 25% restante lo hacía en comercio, servicios o actividades industriales (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 1999). En Costa Rica, entre 1987 y 1996, la población ocupada en actividades agrícolas en la zona

CUADRO 3.19

Centroamérica: población económicamente activa rural y agropecuaria como porcentaje de la población económicamente activa total. 1980, 1990, 2000

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
PEA rural como porcentaje de la PEA total							
1980	56.1	52.1	59.3	62.5	46.7	45.4	55.0
1990	52.5	45.9	58.2	55.0	41.6	42.7	51.1
2000	48.2	40.3	56.8	47.8	37.1	38.5	47.0
PEA agrícola como porcentaje de la PEA total							
1980	34.9	43.6	53.8	57.2	39.6	28.9	46.1
1990	26.1	36.4	52.4	41.4	28.6	26.2	38.8
2000	20.1	29.0	46.1	31.7	20.0	20.3	31.5

Fuente: Los datos de porcentaje de PEA rural provienen de CEPAL, 2002d y los porcentajes de PEA agrícola de FAOSTAT, en www.fao.org.

CUADRO 3.20

Centroamérica: indicadores del sector rural. 1998, 2001

País	Población rural por debajo de la línea de pobreza (2001)	Razón del ingreso medio de los ocupados en el área rural y en el área urbana (1999) ^{a/}	Población ocupada en actividades no agrícolas como porcentaje de la población ocupada rural (1998)	
	Porcentajes	Dólares corrientes	Hombres	Mujeres
Costa Rica	28.5	0.73	57.3	88.3
El Salvador	59.9	0.52	32.7	81.4
Guatemala	74.5	0.5		
Honduras	76.6	0.6	21.5	83.7
Nicaragua	67.8	0.5		
Panamá	68.9	0.5	46.5	93.2

^{a/} Para Guatemala y Nicaragua corresponde a 1998.

Fuente: Para población rural por debajo de la línea de pobreza, Sauma, 2002. Para la razón del ingreso medio de los ocupados en el área rural y en el área urbana, CEPAL, 2002e. Para población ocupada en actividades no agrícolas como porcentaje de la población ocupada rural, Berdegué et al, 2001.

rural disminuyó de 47.5% a 37.2%. En el mismo período la población del área rural ocupada en comercio y servicios pasó de 33.4% a 42.1% (Proyecto Estado de la Nación, 1997).

Productos no tradicionales: más potencial que aporte efectivo

Un elemento central en la instauración del nuevo estilo de desarrollo fue el fomento de las actividades agrícolas no tradicionales. En general, se pensaba que la diversificación de la producción agrícola llevaría a una menor dependencia de los productos tradicionales con respecto a los precios internacionales; además, se esperaba incursionar en cultivos que generaran mayor rentabilidad.

Hay tres modalidades de producción alrededor de estos cultivos. Por un lado, en Guatemala, y en menor medida en otros países, como Costa Rica, existe un amplio sector de pequeños productores que cultivan intensivamente algunas hortalizas. En segundo lugar, medianos y grandes agricultores producen frutas como melones y sandías, mientras que cultivos permanentes como mangos y cítricos son producidos en grandes plantaciones que son, en muchos casos, diversificaciones de antiguas fincas dedicadas al banano (Baumeister, 2003).

Aunque el peso del sector agrícola tradicional disminuyó en forma significativa, los cultivos no tradicionales no han tenido el impacto esperado en el conjunto de la región, con excepción de Costa Rica. En la actualidad estos últimos representan casi el 20% de

las exportaciones agrícolas centroamericanas (Baumeister, 2003), y además están primordialmente concentrados en Costa Rica (55%) (cuadro 3.21).

El poco dinamismo de los productos no tradicionales obedece a la volatilidad en los precios internacionales, así como a problemas de rechazo, sobre todo por las estrictas normas de calidad que se aplican en los mercados de destino. Cabe mencionar que las dificultades en los precios se deben en parte a que agencias internacionales de desarrollo promovieron mundialmente muchos de estos productos, lo cual generó problemas de sobreoferta.

No obstante lo anterior, muchos de estos cultivos (hortalizas y frutas principalmente) tienen en la propia región un mercado viable para ampliar su demanda. Así, el potencial aún dormido de este mercado puede empezarse a explotar en la medida en que se logre mejorar la composición de la dieta alimentaria de las y los centroamericanos, la cual está aún muy concentrada en el consumo de granos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo), carne de pollo y huevos, bebidas gaseosas y, hasta ahora sólo en menor medida, frutas y hortalizas frescas (Baumeister, 2003). Asimismo, una mejora en la distribución del ingreso permitiría ampliar esta demanda, con efectos positivos en la salud.

Situación del sector agrícola: menor dinamismo o retroceso

En las últimas dos décadas, el peso de las exportaciones de bienes agrícolas, dentro del total de

CUADRO 3.21

Centroamérica: exportaciones no tradicionales agropecuarias. 2001

País	Valor de las exportaciones agropecuarias (millones de \$)	Exportaciones agropecuarias como porcentaje del total exportado	Valor de las exportaciones agropecuarias no tradicionales (millones de \$)	Exportaciones agropecuarias no tradicionales como porcentaje del total exportado
Costa Rica	1,635	33.2	896.0	54.7
El Salvador	268	9.2		
Guatemala	1,489	49.9		
Honduras	691	34.6		
Nicaragua	416	61.2	10.2	41.8
Panamá	545	67.3		
Centroamérica	4,499	37.1		

Fuente: Para exportaciones agropecuarias, CEPAL, 2002c. Para exportaciones agropecuarias no tradicionales, Costa Rica: SEPSA, 2002 y Nicaragua: Banco Central de Nicaragua, 2003.

las exportaciones, disminuyó en todos los países de la región, llegando a niveles relativamente bajos en Costa Rica y Panamá, pero sobre todo en El Salvador (gráfico 3.7). Esto evidencia que los sectores no agrícolas fueron los que experimentaron un mayor dinamismo durante este período.

Otro aspecto relevante es la tendencia generalizada que se dio en los años noventa, en la cual una parte importante del gasto público rural, así como de los gastos corrientes y de capital, incluyendo la proporción aportada por la cooperación internacional, se destinó a actividades no estrictamente agropecuarias en las zonas rurales.

Como observa Baumeister (2003), esto se vincula a varios factores. Primero, a las políticas de ajuste estructural (que en algunos países se iniciaron en los años ochenta, y en otros más hacia los noventa) en la medida en que éstas han enfatizado el equilibrio macroeconómico sobre el enfoque sectorial, particularmente el agropecuario. En consecuencia, se redujeron los presupuestos públicos para el sector agropecuario y en términos relativos crecieron los programas de compensación social, de infraestructura rural, etc. En segundo lugar, la situación comentada se relaciona con los programas de reconstrucción que se han puesto en marcha tras la finalización de los conflictos bélicos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En tercer lugar, esta tendencia en el gasto tiene que ver con la aplicación de programas de combate a la pobreza.

En el cuadro 3.22 se indican montos destinados

a las zonas rurales en algunos países. En el caso de Costa Rica no se tienen datos completos, por lo que la comparación no es pertinente. En los otros países -que tienen en común el haber sufrido guerras- se observa el fuerte peso que tienen las actividades no estrictamente agrícolas, en particular la infraestructura, las cuales muchas veces están vinculadas a programas del tipo fondos de inversión social, servicios sociales y programas especiales destinados a sectores indígenas, repatriados, desmovilizados de las fuerzas contendientes en las guerras internas, manejo de recursos naturales, etc.

Estas cifras reflejan dos tendencias de los años noventa. Por un lado, evidencian el supuesto del nuevo estilo de desarrollo, en el sentido de que la privatización y la liberalización comercial crearían las condiciones de oferta y demanda de servicios de asistencia técnica e inversiones de capital que harían despegar al sector agrícola. Por otro lado, revelan las necesidades que se visualizaron en esa década, de atender a las poblaciones afectadas por los conflictos internos. Se presenta entonces, como un gran desafío para la cooperación internacional y los gobiernos, la implementación de un enfoque sectorial dentro del sector público que haga más visible la presencia del Estado en las estrategias agropecuarias.

La alta volatilidad en los mercados agrícolas mundiales, tanto en sus precios como en las condiciones de acceso, es otra de las razones que explican el desempeño de este sector. Por ejemplo, el fin de la actividad algodонера en Centroamérica

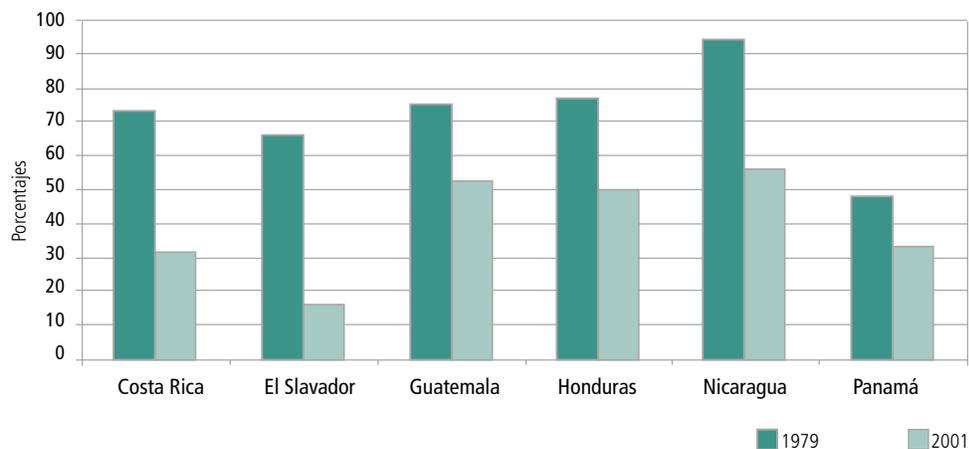
se debió a la incorporación de China al mercado mundial del algodón, lo cual hizo que los precios de este producto disminuyeran dramáticamente. Otro hecho importante fue la marcada disminución en las exportaciones de carne centroamericana, provocada por los cambios en los términos de exportación de este producto a los Estados Unidos. También se puede mencionar la caída en los precios del café y, como se explicó anteriormente, la inestabilidad y los problemas que enfrentaron los cultivos no tradicionales.

Los tratados de libre comercio lanzan desafíos al sector agrícola

La apertura de mercados ha creado nuevas oportunidades económicas para los distintos sectores pero, a la vez, ha afectado negativamente las actividades de tipo tradicional, sobre todo en el campo agrícola. En varios países los impactos adversos han sido más fuertes e inmediatos que el aprovechamiento de las oportunidades, con lo cual ha aumentado la pobreza rural y se han

GRAFICO 3.7

Centroamérica: exportaciones de bienes agrícolas como porcentaje de exportaciones totales. 1979, 2001



Fuente: Agosin, 2002.

CUADRO 3.22

Centroamérica: composición del gasto público rural en algunos países. 1999-2000 (millones de dólares)

Gasto público	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
Agropecuario	76	20	35	64
Infraestructura rural		59	117	46
Servicios sociales		159	173	47
Otros	28	23	226	0

Fuente: Kerrigan, 2001.

precipitado nuevas migraciones hacia las áreas urbanas o hacia otros países.

Desde esta perspectiva, al negociar los tratados de libre comercio conviene tener muy presente la magnitud e importancia del sector agrícola en Centroamérica. Es indispensable llevar a cabo un análisis detallado sobre los productos que se producen en el área y los que son exportados en gran escala por los países con los que se busca firmar acuerdos. Específicamente, se debe tener en cuenta que Estados Unidos y Canadá producen masivamente productos derivados de la ganadería y granos básicos, y que estos obtienen subsidios de importancia.

Por ejemplo, en el caso de los granos básicos, al negociar los tratados comerciales conviene ponderar que estos son producidos por más de tres cuartas partes de las fincas centroamericanas y son responsables de una importante proporción del empleo agropecuario²¹. Además, estos productos juegan un papel crucial dentro del sistema alimentario, ya que son cultivados extensamente para el autoconsumo y para el engorde de animales (recuadro 3.6) (Baumeister, 2003).

También, al evaluar las ventajas o desventajas de la apertura, es preciso sopesar el beneficio que obtendrán los consumidores al tener acceso a productos a un menor precio, con el impacto que en materia de empleo ésta pueda tener. En todo caso, en la evaluación debería hacerse un cálculo sobre los costos de programas de asistencia técnica, reconversión y generación de capacidades de los productos desplazados.

En general, una inserción inteligente supone estudiar con rigurosidad las consecuencias de la apertura comercial sobre todos los sectores agrícolas y, sobre esa base, diseñar programas de

apoyo “a la medida”. Asimismo, las nuevas herramientas de asistencia al sector agrícola deberán respetar los lineamientos de la OMC, tema que se detalla en la siguiente sección.

Finalmente, existe una razón práctica que limita los subsidios y es la disponibilidad de recursos en el volumen requerido. El peso mucho mayor que tiene la actividad agropecuaria en Centroamérica, en comparación con los países desarrollados, hace que, aunque fuera conveniente mantener subsidios directos a la producción agropecuaria, por simples razones de capacidad de financiamiento esto sería poco factible. Además, a diferencia de las naciones desarrolladas, no existe un sector industrial o de servicios lo suficientemente sólido y desarrollado como para generar los excedentes necesarios para financiar los subsidios directos que se requerirían.

El problema radica en que los subsidios no hacen desaparecer las dificultades que enfrentan los agricultores y residentes rurales en general. Solamente hacen más evidente la necesidad de plantear acciones congruentes y compatibles para el corto y el largo plazos. Más aún, exigen formular una visión integral y regional, sobre todo ante los desafíos de la economía globalizada.

Indispensable utilizar otras herramientas de apoyo, además del arancel

Aún cuando existen diversos mecanismos para proteger la producción agrícola frente a la apertura y aprovechar las nuevas oportunidades, prácticamente el único instrumento de política que se utiliza en Centroamérica es el de fijar aranceles a las importaciones. Este mecanismo, además de ser útil y eficaz en el corto plazo,

RECUADRO 3.6

Reducción en el cultivo de granos básicos

Históricamente el campesino centroamericano ha dependido del cultivo de los granos básicos, no sólo para su comercialización sino para el autoconsumo. Al ser una de las principales fuentes de sustento alimenticio, la siembra de estos productos ayuda a estas familias a compensar los bajos ingresos generados por otras actividades agrícolas.

Sin embargo, durante las últimas dos décadas ha disminuido la producción de granos básicos en la región. El número de hectáreas dedicadas a esta actividad pasó de 2.4 millones

en 1978 a 2.5 millones en el 2001, lo cual equivale a un aumento total del 4%. Si se compara esta cifra con el crecimiento aproximado de la población rural durante este mismo período (55%), es fácil entender lo problemático de la situación. Asimismo, aunque los rendimientos de estos cultivos se mantuvieron prácticamente constantes en toda el área, el promedio de manzanas de granos básicos por familia bajó de 1.5 en 1978 a 1 en el 2001.

Entre otras razones, este decaimiento se debe a que la apertura comercial ha hecho

que la siembra de granos básicos sea cada vez menos rentable, primordialmente por sus bajos precios en el mercado internacional. El problema es que, invariablemente, estos bajos precios son resultado de los altos subsidios que reciben estos productos, sobre todo en los países desarrollados.

Fuente: Baumeister, 2003, con datos de Trejos, 2002 y FAOSTAT.

resulta apropiado desde el punto de vista estatal, por su bajo costo y fácil aplicación. Pero no es adecuado como instrumento de política de largo plazo y, menos aún como herramienta para aumentar la productividad, la rentabilidad y el valor agregado del sector.

La protección arancelaria, en el contexto de las nuevas reglas del comercio internacional, es decir, de la OMC, se clasifica dentro de la llamada “Caja Ámbar” (las herramientas más distorsionantes), por lo cual la viabilidad legal de su uso en el futuro próximo puede reducirse.

Existen más bien elementos de apoyo o ayuda clasificados dentro de la “Caja Verde”, que en Centroamérica no han sido utilizados en todo su potencial. Estos dispositivos no son considerados riesgosos desde el punto de vista de las reglas de la OMC y al mismo tiempo poseen grandes ventajas en lo referente a la promoción de la productividad, la rentabilidad y el incremento del valor agregado local (recuadro 3.7).

Además, en varios países centroamericanos (y por bastante tiempo) se mantuvieron esquemas de subsidio directo a las nuevas actividades exportadoras, reduciéndose así los recursos para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura física que podría ser aprovechada por todas las actividades y por la población en general. En términos técnicos, se optó por crear incentivos privados en lugar de fortalecer el desarrollo de bienes públicos o de los que podrían generar externalidades positivas.

A raíz de estos problemas, es necesario desarrollar una capacidad altamente efectiva para la negociación y administración de los instrumentos de

diverso tipo por parte del sector público, con una visión integral y regional. Esto implica la capacitación de los recursos humanos para esas tareas, tanto en el sector público como en el privado. He aquí otro reto: redefinir la asignación de recursos públicos en una dirección en la que su rentabilidad social, y también su aporte al incremento de la productividad de todos los factores, sean mayores.

Pago por servicios ambientales como opción de desarrollo rural

Al igual que con los convenios para evitar la doble imposición, podría resultar provechoso para el área negociar en los tratados de libre comercio (sobre todo con Estados Unidos) acuerdos sobre pago de servicios ambientales. La formulación y puesta en práctica de programas de esta índole no sólo beneficiaría a todos los países, sino que representaría una opción viable de desarrollo rural, tanto en los sectores agrícolas como en los no agrícolas.

Entre las naciones centroamericanas, Costa Rica es la que más ha incursionado en el comercio ambiental, tanto a través del canje de deuda por naturaleza, como del aprovechamiento de su biodiversidad para atraer flujos externos. Este país fue, a la vez, el primero en abrir una oficina de implementación conjunta, constituyéndose en huésped para el pago de servicios ambientales. Además es destacable que más de la mitad de los proyectos piloto de esta índole han sido aprobados para desarrollarse en Costa Rica (Cuellar, 1999).

RECUADRO 3.7

Instrumentos de apoyo comercial “Caja Verde”

Los programas de apoyo que se clasifican dentro de esta categoría deben tener efectos distorsionantes mínimos sobre el comercio y la producción. Además, no deben incidir directamente sobre los precios que reciben los productores y es necesario que sean costeados por fondos públicos. A continuación se presentan algunos ejemplos de estas medidas.

- Protección complementaria: salvaguardias, derechos compensatorios, derechos *antidumping*
- Apoyo mercadológico: inteligencia de mercados, diversificación y mejoramiento de la oferta exportable, mejoras en normas técnicas, de calidad, sanitarias y fitosanitarias, etc.

- Instrumentos de “Caja Verde” propiamente dichos o incentivos de tercera generación: destacan entre estos la inversión en investigación y desarrollo (I&D) agrícola, basada en necesidades de los productores y exportadores, y ligada a mecanismos de mercado que consideren todos los eslabones de la cadena productiva y los diversos estratos de producción; la transferencia efectiva de conocimientos y técnicas mejoradas a los productores reales y potenciales; el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura física, desde caminos rurales que posibiliten transportar la producción todo el año, hasta carreteras nacionales, puertos, etc.; mejora de las telecomunicaciones; facilitación de acceso al crédito; ayuda en casos de desastres naturales y programas ambientales, entre otros.

Fuente: Figueroa y Umaña, 2002.

La experiencia salvadoreña en este campo, si bien más reciente, es tan innovadora como la costarricense. Debido a las pocas áreas protegidas del país, se ha echado mano de áreas cultivadas -en especial, las cafetaleras- para obtener productos amigables con el ambiente y con mayor rentabilidad, dado que los consumidores en el mundo industrializado parecen estar dispuestos a pagar más por productos que no dañen los ecosistemas. En el caso de la actividad cafetalera, esto ha significado, además, un aliciente en medio de la crisis que ha experimentado el sector en los últimos años.

Crisis del café

A la crisis estructural de la actividad agrícola centroamericana se le agrega la crisis cafetalera, que merece ser analizada separadamente, dada la importancia de la caficultura en la región, sobre todo desde el punto de vista social (recuadro 3.8). Si bien su impacto directo inicial, y más grave, es en el área rural, por el peso que tiene también afecta a toda la economía y la sociedad.

En Centroamérica esta industria emplea a 1.6 millones de trabajadores (25% de la PEA rural). Además, una cuarta parte de su producción está en manos de micro y pequeños productores (casi 250.000), los cuales representan el 85% de todos los productores de café. Estos, por cierto, son los que en promedio tienen los menores niveles de productividad. A partir de estas cifras, y del hecho que de la capacidad económica, tanto de los asalariados como de los micro y pequeños productores, depende indirectamente parte importante del pequeño comercio, transporte, almacenaje, etc., es fácil deducir el impacto que en términos de desarrollo humano y estabilidad social tiene una crisis en esta actividad.

En la última década, la evolución del sector cafetalero ha variado de país a país; en promedio la producción regional creció un 10%. En este lapso el sector perdió importancia relativa en el PIB agropecuario en Costa Rica y El Salvador, mantuvo casi el mismo peso en Guatemala y elevó significativamente su participación en Honduras y Nicaragua, por la reducción en otros sectores o rubros (cuadro 3.23).

Lo paradójico es que, mientras las sociedades centroamericanas viven esta crisis, la actividad de servicio de café al público a nivel mundial se encuentra floreciente. La sofisticación de la preparación, mercadeo y consumo de café en los

países desarrollados ha permitido no sólo diversificar y diferenciar el producto, sino también aumentar su demanda²². Así, mientras por una libra de buena parte del café que exportan (en grano), los países centroamericanos reciben 60 centavos de dólar o menos (de lo cual el productor recibirá apenas una parte), en algunos lugares los consumidores sofisticados de Estados Unidos, pagan 3 dólares por una taza de esta bebida (Baumeister, 2003)

Lo anterior significa una relación de precios que va desde los 60 dólares por quintal de café genérico exportado desde Centroamérica, hasta el equivalente de 10,000 dólares por cien libras de producto de primera calidad en una taza de café servido (Baumeister, 2003). Aparte de su ironía, esta situación devela el enorme potencial de aumento del valor agregado de esta actividad. El ejemplo del café ilustra, pues, situaciones aplicables a muchos otros productos agrícolas. De hecho, aún en el café, algunos países y empresas han avanzado bastante en esta dirección, pero el esfuerzo pendiente es mucho mayor.

Gran potencial para el desarrollo humano en las actividades rurales no agrícolas

Es importante retomar lo dicho al inicio de esta sección en cuanto a que el mundo rural no se acaba en lo agrícola, lo cual es válido tanto para sus problemas como para sus oportunidades.

Con respecto a esto último destaca la expansión que en años recientes ha tenido el turismo, una actividad que se ha constituido en alternativa frente a otras más tradicionales y en crisis, como la ganadería, el café o los granos básicos. Sus distintas modalidades reflejan la diversidad y riqueza del paisaje centroamericano: turismo ecológico, de montaña, histórico (la "Ruta Maya", por ejemplo), artesanal, de playa (recuadro 3.9). También deben mencionarse las industrias rurales ligadas a la exportación, sobre todo, mas no exclusivamente, en la confección de prendas de vestir, alimentos y otros productos.

La explotación de la biodiversidad, desde el punto de vista del uso de sus componentes para la farmacopea y la perfumería, entre otros, es una actividad aún incipiente, pero con gran potencial. Para su desarrollo es necesario manejar adecuadamente las complejas relaciones entre la conservación, los conocimientos científicos y tecnológicos, la materia legal, y la capacidad de gestión empresarial y estatal que caracterizan a esta actividad.

CUADRO 3.23

Centroamérica: participación de la producción de café en la economía. 1990-2000
(porcentajes)

País	Participación en el PIB agropecuario		Participación en el PIB		Participación en las exportaciones totales		Empleo (miles de personas)
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	2000
Costa Rica	12.6	12.1	2.0	1.3	18.1	4.7	200
El Salvador	26.6	19.6	4.5	2.5	37.9	10.5	160
Guatemala	19.1	18.1	4.9	4.2	25.9	18.8	700
Honduras	26.9	33.3	7.4	8.2	20.2	16.6	300
Nicaragua	17.7	24.4	4.4	7.2	20.4	23.3	280

Fuente: Flores et al. 2002.

RECUADRO 3.8

La crisis del sector cafetalero centroamericano

El desplome en los precios del café en el mercado internacional como resultado de un exceso en la producción mundial no compensado por un incremento equivalente en el consumo, ha provocado una crisis que ha afectado a uno de los sectores económicos más importantes de Centroamérica. Dado el peso significativo que tiene este sector en la producción y las exportaciones regionales, la crisis ha tenido repercusiones negativas de carácter económico y social. La falta de divisas ha puesto en riesgo la permanencia y actividad de los distintos productores, con la consecuente pérdida de empleos generados por este sector.

En el 2001, la producción mundial de café superó al consumo, que creció sólo un 1%.

Debido a la sobreoferta (de unos 10 millones de sacos) y al volumen récord de exportaciones (88.7 millones de sacos), los inventarios en los países importadores aumentaron casi tres veces más que el nivel deseable para obtener un precio remunerativo. En consecuencia, el precio del contrato "C" en Nueva York se mantuvo por debajo de los 50 centavos de dólar por libra, el más bajo en medio siglo.

La producción regional de café creció considerablemente en el último quinquenio, y su participación en el mercado cafetalero mundial fluctuó entre 13% y 15%. En el año 2001 Centroamérica produjo 16.2 millones de quintales de café, lo que significó un aumento de 16% respecto del nivel obtenido en 1990. Este incremento se sustentó sobre todo

en la ampliación de la superficie cultivada y, en algunos casos, en mayores rendimientos, principalmente en Costa Rica, que tiene uno de los mejores rendimientos en el mundo. Otros países, entre los que destaca Vietnam, también incrementaron su producción. Así, mientras en 1990 la relación entre la producción de café en Centroamérica y Vietnam era de 7.1, en el 2001 disminuyó a 0.94.

Una cuarta parte de la producción regional de café la generaron los micro y pequeños productores, mientras que las fincas grandes representaron sólo el 2.5%. Las "empresas", que están integradas verticalmente, benefician y comercializan el café de pequeños productores, a quienes a veces financian parte de las labores y la cosecha (cuadro 3.24).

CUADRO 3.24

Centroamérica: tipología de productores de café

Estrato de finca por área	Micro	Pequeños	Medianos	Grandes	Empresas	Total
Rango (hectáreas)	< 3.5	3.5 a < 14	14 a < 35	35 a < 70	> 70	
Productividad promedio (quintales por hectáreas)	11.7	14.1	20.6	26	19.8	18.3
Número de productores	200,000	47,900	33,000	7,300	2,900	291,100

RECUADRO 3.8 (continuación)

Centroamérica: tipología de productores de café

Estrato de finca por área	Micro	Pequeños	Medianos	Grandes	Empresas	Total
Número de productores	200,000	47,900	33,000	7,300	2,900	291,100
Superficie total, miles de hectáreas	162	170	126	133	301	892
Producción (miles de quintales)	1,895	2,395	2,586	3,473	5,961	16,310
Porcentaje de productores por estrato	68.7	16.4	11.3	2.5	1.0	100.0
Porcentaje de superficie	18.2	19.1	14.1	14.9	33.7	100.0
Porcentaje de producción por estrato	11.6	14.7	15.9	21.3	36.5	100.0

Fuente: Flores et al. 2002.

Por la importancia histórica de este cultivo en el área, la crisis del sector cafetalero tiene efectos multiplicadores que se manifiestan con distinta gravedad en cada una de las economías nacionales. La crisis agravó el poco halagüeño panorama económico regional observado en 2001. Los bajos precios internacionales del grano ocasionaron importantes pérdidas de ingresos de divisas que afectaron la balanza comercial de los países. Sólo en 2001 se dejaron de percibir 821 millones de dólares, en comparación con las ventas registradas en el quinquenio 1994-1998, pérdida que es equivalente al 1,4% del PIB regional. Actividades conexas como el comercio, el transporte, el almacenaje y el sector bancario,

han resentido las consecuencias de esta situación. Sus efectos también se han reflejado en el ámbito de la macroeconomía, bajo la forma de menores ingresos fiscales -que en ocasiones tuvieron que traducirse en ajustes de gasto público- y pérdidas de ingresos de exportación, con efectos sobre la cuenta comercial de la balanza de pagos y un incremento en las necesidades generales de financiamiento externo.

Otra consecuencia de la crisis puede verse en el sector laboral. La mayoría de los empleos se sitúa entre los estratos de la población de mayor pobreza, lo que plantea importantes retos en términos de desarrollo humano y estabilidad social. Se estima que

los jornales que se dejaron de contratar en el 2001 equivalen a 170,000 empleos/año, lo que representó la no percepción de 140 millones de dólares en salarios.

A pesar de que se han tomado algunas medidas de apoyo a los productores, la superación de la crisis requerirá una revisión profunda de la inserción de la caficultura regional en el mercado internacional, así como la participación en negociaciones que tiendan a reconstituir el diálogo entre productores y consumidores, con el fin de promover el reordenamiento del mercado mundial de este producto.

Fuente: CEPAL con base en Flores et al, 2002.

RECUADRO 3.9

Desarrollo sostenible del turismo en Centroamérica

Después de los procesos de paz de la década de los ochenta y principios de los noventa, el turismo se ha convertido en una opción de desarrollo económico y social para los países centroamericanos. La cantidad de turistas y los ingresos económicos que estos generan han venido en aumento desde 1990, hasta convertirse en una de las actividades económicas más importantes para la región.

Así, el turismo se ha constituido en un componente estratégico para el desarrollo regional y el proceso de integración, con el potencial de mejorar la calidad de vida de los y las centroamericanas. En algunos países incluso representa una de las principales fuentes de divisas para la economía (cuadro 3.25).

CUADRO 3.25

Centroamérica: importancia de la actividad turística. 2002
 (estimaciones)

País	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total de exportaciones	Porcentaje del total de empleos	Porcentaje inversión de capital (millones de dólares)	Porcentaje inversión total del país
Costa Rica	4.2	17.2	14.0	608.9	17.1
El Salvador	2.3	8.9	5.8	237.0	9.6
Guatemala	3.3	17.0	6.6	375.7	10.4
Honduras	3.0	9.4	8.6	179.6	12.2
Nicaragua	2.9	13.5	7.9	58.4	6.9
Panamá	5.1	12.3	10.7	379.3	12.4

Fuente: *World Travel and Tourism Council*.

Esta actividad permite a la región diversificar su estructura productiva, a fin de no depender solamente de productos agrícolas, como sucedía años atrás. Asimismo, es una manera de atraer inversión extranjera en asociación con capitales locales y generar empleo. Si se desarrolla en forma sostenible y no masivamente, también contribuiría a preservar los recursos naturales y sus beneficios alcanzarían a gran parte de la población, a través del significativo efecto multiplicador que se puede generar en el ámbito social.

De acuerdo con un estudio realizado por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de INCAE, los países de la región tienen más potencial para desarrollar sus ventajas competitivas si unen sus esfuerzos y ofrecen un producto de nicho de mercado, y no de tipo masivo. Los principales activos turísticos que ofrece Centroamérica y alrededor de los cuales se podría desarrollar la estrategia de diferenciación y promoción en el contexto internacional son:

- Recursos naturales y conservación de la naturaleza.
- Arqueología e historia precolombina.
- Grupos étnicos y culturas vivas.
- Arquitectura urbana y herencia colonial.

Es importante señalar que el objetivo principal de esta actividad no debe ser el incremento del número de turistas, las divisas o la inversión *per se*. Para alcanzar un desarrollo sostenible del sector, los esfuerzos deberán enfocarse principalmente a mantener una imagen de Centroamérica como destino ecológico y cultural, aumentar el gasto por turista y mejorar la calidad de la oferta de productos que ofrece la región, tanto en infraestructura como en servicios.

Fuente: *Prado, 2003*.

Notas

- 1 Las cifras de Nicaragua no reflejan el cambio en cuentas nacionales donde se actualizó y recalculó el PIB debido a que no se contó con una serie comparable a la de los demás países.
- 2 Cabe destacar que, por razones políticas, Nicaragua estuvo excluida de esta iniciativa por varios años.
- 3 El M2 o liquidez total está conformado por los depósitos a la vista, cheques de viajero y otros depósitos contra los cuales pueden girarse cheques; las cuentas del mercado de dinero y las cuentas de ahorro, que permiten un número limitado de giros al mes, se consideran menos líquidas.
- 4 En el caso de Panamá, las cifras revelan una importante diferencia entre los ingresos totales y los tributarios. Esto se explica fundamentalmente por los ingresos que percibe el Estado (y particularmente su Gobierno Central) por la operación del Canal de Panamá; aunque cabe señalar que hay otras "empresas estatales" que también aportan a este rubro aunque en menor proporción (hipódromo, etc.)
- 5 El capítulo 2 presenta un análisis más completo sobre las tendencias registradas en materia de pobreza y desigualdad.
- 6 El Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial correspondiente a 1997 presenta una discusión más completa del tema.
- 7 A menos que se diera una redistribución fuerte y permanente del ingreso a favor de los grupos de menor ingreso relativo, sin afectar negativamente la dinámica del crecimiento.
- 8 Este tema se discute con detalle en el capítulo 7.
- 9 La metodología empleada para la construcción de los índices se presentó en el anexo metodológico del primer informe *Estado de la Región del Desarrollo Humano Sostenible* (1999).
- 10 Para un detalle del método de medición y los resultados obtenidos para el año 1999 consúltese el capítulo 5 del primer informe Estado de la Región (Proyecto Estado de la Nación, 1999).
- 11 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en infraestructura: número de líneas telefónicas por cada mil habitantes, km de carretera pavimentada por millón de habitantes, consumo de energía eléctrica residencial (kw/hora por habitante).
- 12 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en vulnerabilidad macroeconómica: deuda externa total / exportaciones de bienes y servicios, saldo comercial (porcentaje del PIB), competitividad del tipo de cambio, competitividad del tipo de cambio real, intereses totales de la deuda externa/exportaciones de bienes y servicios, ahorro doméstico/PIB.
- 13 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en políticas macroeconómicas: ahorro corriente del Gobierno, crédito del sector privado/crédito interno central (porcentaje del PIB), tasa pasiva del interés real, impuestos al comercio exterior/ingresos tributarios, impuesto sobre la renta (nivel de regresividad), reservas internacionales netas/meses importaciones.
- 14 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en estructura macroeconómica y sectorial: crecimiento del PIB por habitante, profundidad financiera, tasa activa de interés real, densidad demográfica (habitantes por km²), producto agrícola como porcentaje del PIB, grado de urbanización (porcentaje población urbana del total).
- 15 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en las políticas de transformación productiva: gasto público en educación (porcentaje del PIB), alumnos/maestro en primaria, total de áreas protegidas (porcentaje de área total), crecimiento anual de las líneas telefónicas.
- 16 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en vulnerabilidad comercial: coeficiente de apertura comercial (X+M/PIB) porcentaje, grado de concentración (exportaciones a Estados Unidos 10 productos principales como porcentaje de los términos de intercambio), exportaciones prendas de vestir a Estados Unidos (porcentaje de exportaciones totales).
- 17 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en elegibilidad: índice de precios al consumidor (IPC), saldo fiscal del Gobierno Central (porcentaje del PIB), saldo en cuenta corriente, balanza de pagos (porcentaje del PIB), estabilidad del tipo de cambio nominal (coeficiente de variación), violaciones a los derechos humanos (elegibilidad no macroeconómica).
- 18 Sobre el crecimiento de las importaciones, consúltese Moreno-Brid, 2002.
- 19 Un ejemplo de servicio tipo "paquete completo" es el que se está empezando a dar en el sector "maquillero" hondureño, el cual recibe el hilo de Estados Unidos y se encarga de confeccionar la tela y llevar a cabo todos los demás procesos necesarios, hasta entregar las prendas de vestir listas para la venta en el mercado estadounidense.
- 20 Para este análisis se tomaron en cuenta los trabajos de Figueroa y Umaña (2002) y Flores et al (2002).
- 21 Por ejemplo, aunque Costa Rica es uno de los países donde el cultivo de granos básicos está menos extendido, el 30% del empleo agropecuario se dedica a esta actividad.
- 22 Esta sofisticación se ha comenzado a dar también en el consumo doméstico y en lugares de servicio para sectores de ingreso medio alto y alto en la región, lo cual ha paliado un poco el impacto y puede ser un estrato de mercado en expansión.

CAPÍTULO
3

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Saúl Weisleder. Se utilizaron como insumos los estudios "Principales retos del desarrollo económico", de Saúl Weisleder, "Nueva ruralidad en Centroamérica", de Eduardo Baumeister y "El crecimiento económico en Centroamérica en los noventa: ¿un nuevo estilo de desarrollo?", preparado por Juan Carlos Moreno-Brid.

CEPAL-México aportó el recuadro titulado "La crisis del sector cafetalero centroamericano". Luis Figueroa y Andrea Prado, del CLADS-INCAE, prepararon los recuadros "Agricultura en Centroamérica" y "El desarrollo sostenible del turismo en Centroamérica". ASIES proporcionó el estudio "Inversión nacional y extranjera en Centroamérica", de Edgar Robles y Andrés Rodríguez.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez, Juan Manuel Baldares y Marcela Román.

El taller de consulta de este capítulo se realizó durante los días 13 y 14 de enero del 2003 en San José, con la asistencia de las siguientes personas: Edgar Balsells, Eduardo Baumeister, Leonor Calderón, Martha Cordero, Luis Figueroa, Paulina Franceschi, Juan Alberto Fuentes, Rodrigo Madrigal Nieto, Daniel Matul, Sergio Membreño, Tatiana Mora, Juan Carlos Moreno Brid, Hugo Morgado, Amparo Pacheco, William Pleitez, Carlos Pomareda, Adrián Rodríguez, Isabel Román, Marcela Román, Luis Guillermo Solís, Susana Soto, Carlos Torres, Rafael Trejos, Juan Manuel Villasuso, Jonathan Wadsworth y Saúl Weisleder. La relatoría del taller la realizó Susana Soto.

Se agradece a Rebeca Grynspan, Pablo Serrano, Jorge Mattar, Juan Carlos Moreno, Claudia Schatan, Margarita Flores y Martha Cordero, de la oficina de CEPAL-México, su apoyo y colaboración en la preparación del capítulo. Se agradece a Manuel Agosín, asesor económico regional del Banco Mundial, por la información proporcionada, y a Ana María Majano directora ejecutiva de CLADS-INCAE, por poner a disposición estudios de CLADS-INCAE.