

**Segundo Informe sobre
Desarrollo Humano en
Centroamérica y Panamá**



**Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en
Centroamérica y Panamá**

Capítulo Desafío del Desarrollo Económico

Estudio sobre “Principales Retos del Desarrollo Económico”

(Preparado por Saúl Weisleder como insumo para el capítulo desafío del desarrollo económico)



Índice

El nuevo estilo de desarrollo	3
Inserción al Mercado Internacional y Desarrollo Humano.....	18
Maquila Textil, Encadenamientos Productivos y Mercado Laboral:	21
Papel y retos de los PYMES	25
Inversión, Productividad y Crecimiento:	29
Zonas Francas, Crecimiento Económico y Desarrollo Humano:	31
El mundo rural, la agricultura y la transición: Uno de los eslabones más débiles de la cadena	35
Articulación de los elementos para el crecimiento económico:.....	41

ESTADO DE LA REGIÓN

"Principales retos del desarrollo económico"

Saúl Weisleder

El nuevo estilo de desarrollo

Tal como se planteaba en el Primer Informe del "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".¹

En efecto estos esfuerzos expresan, y son concordantes con, un cambio fundamental en la estrategia de desarrollo de la región (y de los países que la constituyen). Este cambio a su vez tiene dos componentes básicos: el primero y más importante es el de apoyar de manera contundente la dinámica de su economía en la exportación a terceros mercados (fuera del área del Mercado Común Centroamericano), de nuevos (en adición a los tradicionales) bienes y servicios, a la vez que se da una apertura de los mercados domésticos a la competencia externa. El segundo componente de esta estrategia es una importante reducción de la intervención directa del sector público en la esfera económica.²

El cambio antes señalado determina la adopción de un nuevo estilo de desarrollo regional con matices de diferencia entre los países, conforme a las condiciones de desenvolvimiento alcanzadas históricamente.

Es importante destacar las coincidencias que existen en los análisis de diferentes autores, aun con enfoques teóricos distintos, en lo referente a los cambios en el estilo de desarrollo de la región y las estrategias seguidas por los países. Esto no significa un acuerdo pleno en los énfasis y elementos a considerar para lograr el desarrollo, pero sí refleja un consenso bastante amplio con relación a cuáles son las avenidas por las que han de transitar la región y los países en el afán de superar las debilidades y carencias de su desarrollo humano y de sus estructuras económicas y de lograr un potencial de desarrollo no alcanzado hasta el momento. (A estos efectos citamos trabajos como los de J.C. Moreno-Brid, J.O. Martínez, Robles y Rodríguez³, Figueroa y Umaña⁴, R. Hernández⁵). Posteriormente, en otra sección, analizaremos diferencias muy importantes derivadas de enfoques teóricos distintos, principalmente en lo referente al planteamiento de la forma de encarar el desarrollo en Centroamérica.

Por supuesto, existen planteamientos y enfoques fuertemente críticos del proceso, no solo en cuanto a lo realizado hasta ahora sino en lo referente a las estrategias hacia el futuro. Los planteamientos en este sentido van desde quienes piensan que debe dársele un papel más importante al mercado interno y al Estado, sin negar la importancia y hasta el protagonismo de las exportaciones, hasta aquellos que claramente rechazan la adaptación de

políticas y estrategias para la promoción de las exportaciones y creen que más bien los motores del desarrollo en la región deben ser los mercados internos de los países y el mercado regional centroamericano.

Recuadro 1

Más allá del consenso de Washington:

Elementos empíricos comparativos

En cuanto a reducir la inflación, bajar los déficit fiscales y promover la atracción de IED, los resultados son sumamente favorables, y sobre eso no hay discusión. La discusión se ha centrado en el impacto de las reformas sobre el crecimiento.

En 1997 el BID produjo un importante estudio en que evaluaba este asunto empíricamente. El resultado era muy claro: el crecimiento se había acelerado en los países que habían implementado más reformas, y el impacto de las reformas llegaba a casi dos puntos de aumento en el crecimiento anual. Además, el efecto era permanente. Estos resultados eran parecidos a otros estudios que se hicieron en aquel momento.

En abril de 2002, el BID presentó una revisión de aquel estudio, con resultados muy distintos. Resulta que el impacto de las reformas es mucho menor, alrededor de medio punto, y además tiene poca duración. ¿Implica esto que las reformas no fueron efectivas para aumentar el crecimiento? De ninguna manera! Este mismo estudio del BID nos da un resultado sorprendente: Costa Rica, aún cuando ha sido un reformador lento, es –después de Argentina– el país que más ha ganado de la aplicación de las reformas. El PIB en Costa Rica es hoy casi 20% mayor, gracias a las reformas, sobre todo en el campo comercial y en el financiero.

¿Cómo puede ser esto? El estudio muestra que las reformas son más exitosas en aquellos países con instituciones más consolidadas, donde impera el Estado de Derecho, se respeta la propiedad privada, hay poca corrupción y hay seguridad jurídica. Y Costa Rica tiene altos puntajes en todos estos aspectos. La conclusión es que las reformas estructurales son efectivas en aumentar el crecimiento cuando se dan en un país que disfruta de un buen marco institucional.

Fuente: Robles-Cordero, Edgar y Andrés Rodríguez -Clare, 2002, pág. 2.

Las propuestas anteriores se arraigan principalmente en algunos círculos académicos, organizaciones de la “sociedad civil” constituidas por personas críticas del modelo de desarrollo, sectores sindicales (especialmente del sector público) y asociaciones de pequeños productores.

Es previsible que a raíz de las negociaciones en proceso para un posible Tratado de Libre Comercio entre los países de la región y los Estados Unidos, surjan nuevas expresiones críticas del modelo, las estrategias y las políticas, particularmente al ver este Tratado como una extensión y consolidación de lo que consideran una estrategia errónea para el desarrollo regional.

Una muestra de esta actitud o posición crítica se recoge en el Primer Informe Sobre el Estado de la Región (1999) en que se señala: “Un tercer tema político es el debate sobre la estrategia de desarrollo de la región entre las diversas entidades del Istmo. Las organizaciones de representación no empresarial mantienen una actitud crítica sobre las políticas de desarrollo económico y social aplicadas, a las cuales tildan de neoliberales y acusan de generar mayor pobreza y exclusión. En cambio, las entidades regionales empresariales sostienen una tesis distinta. Señalan que los gobiernos nacionales y las

instituciones del área han desplegado esfuerzos insuficientes para crear economías de mercado competitivas... Los organismos de la sociedad civil regional han planteado una serie de [nuevos] desafíos al proceso de integración y así mismas. Estos desafíos no forman una plataforma unitaria, pero más allá de las diferencias, surgen algunos puntos comunes. Primero, desde sus respectivas posiciones, la sociedad civil regional enfrenta el reto de desarrollar con mayor eficiencia sus funciones, en particular:

- Promover iniciativas que incidan en la formulación y ejecución de los acuerdos de integración y las políticas públicas.
- Fortalecer los mecanismos de participación de los actores sociales en los procesos de integración.
- Sistematizar los temas prioritarios de las organizaciones y actores sociales para ser transmitidos a los gobernantes y organismos de integración.
- Incluir nuevos temas en la agenda regional como el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica en el Istmo, el combate de la pobreza, las desigualdades de género y la sostenibilidad ambiental.”⁶

Pero sin duda, y no obstante lo señalado en los párrafos inmediatamente anteriores, en la práctica las políticas puestas en marcha y que constituyen realidades y puntos de referencia para el análisis y la discusión, transcurren en torno al consenso alcanzado por los formuladores de política, con sus visiones y planteamientos diferenciados pero unidos bajo el elemento central de que, reside en las exportaciones y la “integración inteligente al mercado internacional”, la base para el crecimiento de las economías de la región.

Por eso, pasamos al análisis más detallado de este enfoque.

Dados esos cambios fundamentales y reconociendo las coincidencias a las que hemos aludido, que serán caracterizados con mayor detalle posteriormente, en este capítulo se plantea un conjunto de preguntas fundamentales, a saber:

¿Cuáles son los elementos del crecimiento económico que contribuyen a crear una plataforma duradera para el desarrollo humano? ¿Cuáles son, en la región, los retos, las carencias y los elementos sobre los cuales se puede construir esa plataforma de crecimiento?

Es claro que el crecimiento económico por sí mismo no puede garantizar el desarrollo humano y ni siquiera la creación de una plataforma duradera para este desarrollo. Pero es igualmente claro que sin él no será posible alcanzar el desarrollo humano deseable, 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. Este es un escenario muy lejano de las realidades actuales, por lo cual, el crecimiento económico se convierte en una condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo humano integral.

Por otra parte, es necesario reconocer y afirmar que, en ausencia de un desarrollo institucional democrático básico y de políticas sociales que atiendan las necesidades fundamentales de la totalidad de la población, particularmente

de quienes no tienen acceso a condiciones laborales estables y suficientemente remuneradas para atender por sí mismos sus necesidades de alimentación, salud, educación y vivienda, se pueden dar casos extremos de crecimiento económico sin desarrollo, tal como lamentablemente, ilustra el caso nicaragüense según el análisis de Ranis y Stewart⁷ que citamos más detalladamente adelante.

En este caso, Nicaragua mostró en sus políticas un “sesgo hacia el crecimiento” en la década de los setenta del Siglo XX. Paralelamente, no se desarrollaron las instituciones democráticas ni se llevaron a cabo políticas adecuadas en educación y salud. Esto no solo limitó las condiciones de vida de la población sino que más tarde, con los desastres provocados por la guerra y por fenómenos naturales, el país entró en un círculo vicioso de subdesarrollo y atraso social del que no ha podido salir. Claramente, en esas condiciones, el crecimiento económico es insuficiente para mejorar el desarrollo humano a un ritmo compatible con las necesidades de la gente y con las “Metas del Milenio” establecidas por las Naciones Unidas.

Recuadro 2

Las metas del milenio

Un extracto

En una Cumbre celebrada en la Ciudad de Nueva York, en la sede de la ONU, 147 jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la llamada “Declaración del Milenio”, aprobada formalmente por la Asamblea General de este Organismo.

Esta importante declaración contiene un conjunto de valores y principios y de aportes para el logro de la paz, la seguridad y el desarme; para la protección del entorno común de la humanidad, de los derechos humanos y la democracia, por medio del buen gobierno; así como objetivos para la protección de las personas vulnerables, de la atención a las necesidades especiales de África y para el fortalecimiento de la propia ONU.

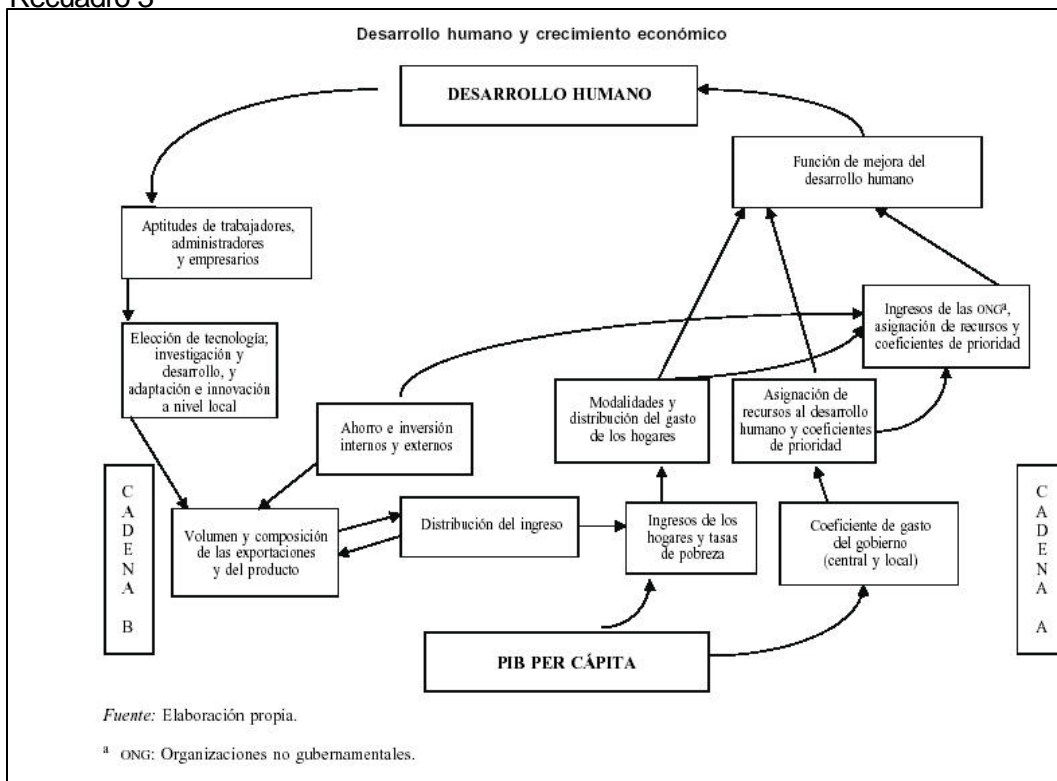
Un capítulo particular se dedica al desarrollo y la erradicación de la pobreza, estableciéndose como metas las siguientes:

- a) Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.
- b) Velar porque, para ese mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y porque tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.
- c) Haber reducido, para este mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.
- d) Para entonces, haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.
- e) Prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del VIH/SIDA.
- f) Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa “Ciudades sin barrios de tugurios”.

Fuente: Naciones Unidas, 2000, *Declaración del Milenio. Cumbre del Milenio*, New York, EE.UU.

Es por ello que resulta de tanta relevancia indagar y tratar de determinar cuáles son los elementos sobre los que se sustenta el crecimiento económico de la región bajo el nuevo modelo. A eso pasamos.

Recuadro 3⁸



En una reciente contribución al tema, Gustav Ranis y Frances Stewart (“Crecimiento Económico y desarrollo humano sostenible en América Latina, Revista Cepal, # 78, Santiago, dic., 2002), abordan exactamente este tema. Su análisis es con variables de tipo general, lo cual nos da la base para nuestra indagación. Posteriormente, se discuten aquí aspectos más específicos de la región centroamericana en este período de cambio de estrategia.

Mediante un estudio econométrico con datos del período 1960-1992 para entre 35 y 76 países en desarrollo (el número de países varía acorde con las variables para las que había información) y para 22 países de América Latina entre 1960 y 2000, los autores encontraron que “...el análisis de regresión muestra conexiones fuertes que van del desarrollo humano al crecimiento económico en la región, pero aquéllas desde el crecimiento económico al desarrollo humano son más débiles que a nivel mundial, tal vez debido al efecto perturbador de la crisis de la deuda...El comportamiento de los países confirmaría la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano para alcanzar un ciclo virtuoso de crecimiento y más desarrollo humano”.⁹

El estudio anterior y sus conclusiones tienen una altísima pertinencia e importancia para el diseño de estrategias de desarrollo y políticas que buscan alcanzar un mayor desarrollo humano.

En el recuadro 3 se muestra un diagrama que Ranis y Stewart elaboran para ilustrar las relaciones que tanto en sus hipótesis como en sus conclusiones existen entre variables económicas (como por ejemplo el PIB per cápita, el presupuesto público y sus distintos componentes cuantitativos y cualitativos) y el desarrollo humano (manifestado en la generación de aptitudes productivas y de gestión, capacidad para elección de tecnología, distribución del ingreso, etc.).

Dependiendo de la bondad de estas relaciones, sus coeficientes y distribución cualitativa, es posible que se generen procesos de círculos (o ciclos) virtuosos o viciosos, con sesgo hacia el crecimiento económico puro o hacia el desarrollo humano.

Algunos de los países inician el nuevo proceso de inserción al mercado internacional más temprano que otros, particularmente Costa Rica, Honduras y El Salvador. Por las condiciones sociopolíticas que vivía en la década de los años ochenta, Nicaragua inició más tardíamente el cambio de su estrategia económica hacia una economía más abierta e impulsada por nuevas exportaciones. A su vez, Guatemala lo hace no tanto más tardía sino más lentamente y Panamá, dada su característica de economía abierta al mercado internacional pero como exportador de servicios y no tanto de bienes, reafirma esta característica en las nuevas condiciones. En todo caso, se trataba ya de la economía regional más integrada al mercado mundial.

A lo anterior debe agregarse un conjunto de condiciones internas que explican 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 desarrollo social), seguridad de las personas, estructura del sector empresarial (principales sectores y ramas productivas, peso relativo por tamaño de las empresas).

También es importante el grado de desarrollo institucional alcanzado, particularmente lo referente al grado de cohesión social, respeto al estado de derecho, gobernabilidad, etc. Estos factores son producto de desarrollos históricos particulares y explican en buena medida las condiciones en que cada país inicia su incorporación al nuevo modelo, que es como decir a las nuevas condiciones de la economía mundial.

En el contexto anterior, resulta claro que la región centroamericana, en términos generales, sustenta su crecimiento económico sobre la base de una reinserción al mercado internacional mediante la exportación de nuevos productos y servicios con las siguientes características: alto contenido de mano de obra poco o medianamente especializada, incorporación de recursos naturales (productos agrícolas, forestales y marinos), turismo.

En general, se trata de exportación de bienes y servicios con bajo nivel de procesamiento local. Por supuesto, hay diferenciación importante entre actividades y entre países. Esta distinción, una vez que supera cierto grado,

explica diferencias de orden cualitativo en el estilo particular de cada país, tanto en lo económico como en lo social.

Debe agregarse también, a los factores anteriores, la pacificación de los países que mantenían conflictos armados (Nicaragua, El Salvador y Guatemala), lo que viene a constituir un hecho primordial en la expansión del nuevo modelo de crecimiento.

Un rasgo general de singular importancia es que todas las economías de la región tienen en el mercado estadounidense su mercado de destino más importante. Pero destaca no solo el que sea el mercado más importante, sino el grado en que lo es. Para el 2001, más del 60% de las exportaciones regionales son destinadas a ese mercado. (Se incluye la maquila textil que representa el principal rubro individual en todos los países, y a excepción de Costa Rica, más del 50% del total de exportaciones a ese mercado. Si se excluye este rubro, las exportaciones a EEUU son el 43%, manteniéndose como principal mercado de destino de las exportaciones centroamericanas, con el comercio intrarregional como segundo mercado y casi 23% del total y la Unión Europea con casi 17% en tercer lugar. Todos los datos son tomados del Informe sobre Integración Económica de Centroamérica, de Edgar Balsells¹⁰, para el Taller del Segundo Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible).

Las causas que subyacen en la generación de este fenómeno, son no solo históricas y de proximidad geográfica sino que se explican sobre todo en la facilidad unilateral de acceso a ese mercado que se estableció en la primera mitad de los años ochenta del siglo pasado, con la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe o Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe. (Por razones políticas, Nicaragua estuvo excluida de esta facilidad por varios años).

Al efecto es relevante apreciar y analizar las siguientes cifras extraídas del cuadro 3.

i) en 1990 el total de exportaciones de la región a Estados Unidos fue de 2548 millones de dólares, en el 2001, de casi 11.378 millones, es decir un crecimiento de casi el 400% entre el primer y el último año. (Para todas las cifras de este apartado, tómesese en cuenta que en 1990 no se incluye Panamá que sí está incluido en el 2001. Sin embargo, Panamá es el país con menos exportaciones a Estados Unidos, con apenas 290.7 millones de dólares en el 2001 que representan el 0.03% de las importaciones totales de EEUU. Recuérdese lo antes indicado en el sentido de que la economía panameña es más bien un centro de “Servicios de Infraestructura Global”).

ii) En términos de “penetración” al mercado estadounidense, Costa Rica alcanzó el mayor grado con un 0.30% de participación, en promedio anual, de sus exportaciones en el total de importaciones de los EEUU, entre 1997 y 2001. Aparte del dato mencionado para Panamá, Nicaragua es la otra economía con menor grado de participación de exportaciones en ese mercado, con un promedio de 0.05 para los mismos años.

iii) Es interesante destacar que el año de mayor éxito en este sentido fue 1999 cuando Costa Rica llegó a exportar el 0.39% de las importaciones de EEUU. A su vez, la cifra más baja fue alcanzada por Nicaragua en 1991, con el 0.01%. (En 1999 se alcanzó también el récord histórico para la región como un todo con 11.411 millones de dólares, que representó el 1.12% de las importaciones totales de EEUU, ligeramente por encima del dato para 2001 en términos absolutos, pero con una menor importancia relativa).

iv) En conjunto, la región ha logrado pasar de un 0.51% de participación en 1990, de sus exportaciones como proporción de las importaciones de EEUU, a un 0.99% en 2001, con un tope superior de 1.12% en 1999 y un promedio ligeramente por encima del 1% entre 1997 y 2001. En términos porcentuales el incremento regional ha sido de 0.51% en 1990 a 0.99% en 2001, o sea una duplicación del grado de “penetración”, frente a un crecimiento por un factor de casi cuatro veces y media en términos absolutos.

v) En referencia a este indicador, se perfilan claramente tres “modelos”, Costa Rica, Honduras y Guatemala (en ese orden), con más del 0.2% de participación anual, promedio; El Salvador con un 0.16% de participación prácticamente constante desde 1997 y un tercer patrón, Nicaragua y Panamá, con menos del 0.05%.

Los datos anteriores son un reflejo de la profundización del grado de dependencia de estas economías del mercado estadounidense, lo cual va a ser muy importante en los efectos que provocan los ciclos económicos de esta economía en el ámbito centroamericano. Las oscilaciones que se producirán en las fases de estancamiento y recuperación, serán más pronunciadas.

Algo que llama profundamente la atención, por otra parte, es que la no apertura e integración del mercado de capitales de la región en el grado que sí lo hicieron algunas de las economías suramericanas y México en su momento, permitió a los países centroamericanos evitar el contagio de las crisis que sufrieron estos otros países.

Al efecto señala Moreno-Brid de CEPAL: “Además de su mayor dinamismo relativo, la senda de expansión económica conjunta del Istmo Centroamericano, evidenció durante este lapso ciertas 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 a 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”. (Véase gráfico 1).

Como muestra dicho gráfico la economía real centroamericana crecía, aunque levemente, al momento que se daba una fuerte caída en la región latinoamericana en su conjunto. Este efecto fue logrado en buena medida por

el aislamiento de los choques financieros en Centroamérica, dada su menor integración financiera. En años posteriores estas condiciones podrían haberse modificado.

Recuadro 4

Actualización de los indicadores para medir el grado de preparación para competir internacionalmente

En el primer informe sobre El Estado de la Región (Capítulo 5) se desarrolló ampliamente el tema de inserción de los países centroamericanos a la economía internacional. En ese mismo capítulo se explicó la metodología llamada “Grado de Preparación para Participar en el ALCA”, que es a la vez una buena aproximación para medir la preparación en el proceso de inserción a la economía internacional mediante distintos mecanismos o arreglos institucionales (ALCA-Tratado de Libre Comercio con EE.UU., etc.).

Por lo tanto no repetiremos dicha metodología ni el análisis de algunos aspectos específicos que se consideraron en detalle en esa ocasión (tales como la propuesta de ALIDES del INCAE, compromiso y priorización de negociaciones comerciales externas, estado de los tratados de propiedad intelectual, etc.).

Nos concentraremos en cambio en la actualización y análisis de algunos de los indicadores más relevantes.

Cuadro 1 (cuadro 5-4, Estado de la región, 1999)
Centroamérica: indicadores de convergencia macroeconómica

Indicador de convergencia	Magnitud del indicador	Desempeño económico a/
Tasa de crecimiento del PIB real	Mayor o igual a 4.5%	3.3 Ningún país cumple
Tasa de inflación (IPC, dic.-dic.)	Menor o igual a 14%	7.1 Todos los países cumplen
Índice del tipo de cambio efectivo real (1995=100)	Banda 90% - 110%	98.6 Nicaragua no cumple (112%)
Tasa de interés pasiva real promedio	Banda 0% - 10%	3.4 Nicaragua no cumple (-2%)
Déficit cuenta corriente BP / PIB	Menor o igual a 4%	-12.1 Sólo El Salvador cumple (-2.2%)
Déficit del sector público / PIB (gobierno central)	Menor o igual a 2.5%	-4.17 Honduras (-5.8%) y Nicaragua (7.1%) sensiblemente mayores
Deuda pública total / PIB	Menor o igual a 50%	84.30 Honduras (83%) y Nicaragua (281.5%) sensiblemente mayores
RIN del Banco Central / Base monetaria	Mayor o igual a 60%	127.11 Todos los países cumplen

Fuente: CEPAL

a/ Promedio de los cinco países en el período 1999-2001.

En lo referente a los indicadores de convergencia macroeconómica, según se puede apreciar en el cuadro 1, al comparársele con el cuadro 5.4 del informe anterior (p.136), se nota una situación muy similar: en cuanto al crecimiento del PIB real, todos los países siguen sin cumplir; mejora el control de la inflación puesto que ahora todos los países cumplen; la situación es muy parecida al informe anterior en cuanto al índice de tipo de cambio efectivo real y la tasa de interés pasiva real promedio, habiendo mejorado la situación de El Salvador y Guatemala, pero deteriorándose la de Nicaragua que ahora no cumple ninguno de los dos.

En lo que respecta al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos sobre el PIB a los que antes incumplían se les agrega ahora Costa Rica, de modo que solo El Salvador cumple, lo cual expresa un deterioro de la situación regional.

En relación al déficit del sector público sobre el PIB, mejoró la situación de Costa Rica (que se vuelve a deteriorar en 2002) y se mantienen igual la de las demás: cumplen Guatemala y el Salvador. Nuevamente Honduras y Nicaragua incumplen en cuanto a la deuda pública total sobre el PIB.

El indicador más satisfactorio es el referente al de las reservas internacionales netas (RIN) en el cual todos los países cumplen.

Se presenta a continuación el cuadro 2 (que corresponde al cuadro 59 del Primer Informe p. 145).

Igual que en la ocasión anterior solo se presentan los indicadores que reflejan la situación de los países, sin mostrar su calificación para efectos de *benchmarking*. (Al efecto consúltese Anexo metodológico en el Primer Informe de 1999).

Cuadro 2 (cuadro 5-9, Estado de la región, 1999)

Centroamérica: situación de los indicadores de elegibilidad a/

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1. Variación en el índice de precios al consumidor (%)	10.76	2.20	6.17	10.77	10.03	1.00
2. Saldo fiscal del gobierno central (%PIB)	2.70	3.16	2.18	5.77	7.05	1.89
3. Saldo en cuenta corriente del balance de pagos (%PIB)	-4.4	-2.2	-5.6	-4.7	-41.9	-7.0
4. Estabilidad del tipo de cambio (coeficiente de variación)	-0.099	-0.738	-1.436	-0.030	-0.205	...
<i>(Promedios mensuales (36 observaciones))</i>						

Fuente: CEPAL; FMI (tipos de cambios mensuales).

a/ Promedios 1999-2001

En los siguientes cuadros (3 y 4), que resumen los indicadores de grado de preparación estructural y grado de preparación de políticas, respectivamente, tampoco se establecen calificaciones o análisis de *benchmarking*, igual que se hizo en el Primer Informe del Estado de la Región, 1999.

No obstante lo anterior la información muestra en términos generales algunas tendencias que resulta interesante comentar, a saber: un deterioro en el crecimiento del PIB por habitante, disminución el ritmo de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, estabilidad de la participación en las importaciones de Estados Unidos e incremento significativo de la proporción en que participan las exportaciones manufactureras de los países de la región en sus exportaciones totales (en prácticamente todos los casos), cuyo corolario es la disminución la participación proporcional de las exportaciones agrícolas y de servicios.

Por otro lado hay una tendencia a la baja en la tasa de interés activa real en el Salvador y Nicaragua, pero no en los otros países.

En lo referente a la política macroeconómica el déficit corriente del Gobierno Central tiende a mostrar un cierto deterioro, particularmente en Panamá y El Salvador. A la vez la disponibilidad de crédito para el sector privado mejora significativamente sobre todo en Honduras, Nicaragua y Panamá.

La tasa pasiva de interés real muestra tendencias mixtas, con un deterioro significativo en Nicaragua y una mejora importante en Honduras.

Como es de esperarse el coeficiente de apertura comercial aumenta en todos los países y también lo hace el grado de concentración de exportación de los 10 principales productos a EE.UU. El importante ramo de exportaciones de prendas de vestir a EE.UU. sube proporcionalmente en todos los países menos (ligeramente) en Guatemala y disminuye fuertemente en Costa Rica.

Una evolución interesante es la mejora que se muestra, en términos generales, en la relación de deuda externa a exportaciones de bienes y servicios lo mismo que en lo referente al saldo comercial.

Finalmente cabe destacar las tendencias mixtas en lo referente a la proporción del ahorro nacional respecto del PIB, mostrándose un deterioro importante en el caso de Costa Rica y menor para Panamá. En el caso nicaragüense se da una significativa mejora y hay una situación bastante estable para Honduras, Guatemala y el Salvador.

Cuadro 3 (cuadro 5-10, Estado de la región, 1999)

Centroamérica: situación de los indicadores de grado de preparación estructural a/

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
B.1 Estructura macroeconómica y sectorial						
B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante	1.42	0.54	0.59	-1.40	2.51	0.39
B.1.2 Profundidad financiera (M2-M1)/M2	0.551	0.825	0.560	0.664	0.475	
B.1.3 Tasa activa de interés real	14.06	8.02	12.86	15.45	3.07	9.18
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por Km ²)	79	298	105	58	39	38
B.1.5 PIB agrícola (% PIB total)	10.7%	12.4%	22.8%	22.3%	29.4%	7.8%
B.1.6 Grado de urbanización, 2000 (población urbana % población total)	50.4	55.2	39.4	48.2	55.3	57.6
B.2 Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador) b/						
B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios	9.4%	14.4%	3.1%	0.4%	10.9%	2.6%
B.2.2 Participación en importaciones de EEUU	0.30%	0.16%	0.22%	0.27%	0.05%	0.03%
B.2.3 Exportaciones manufactureras (% exportaciones totales) c/	64.4%	66.1%	52.6%	50.7%	46.5%	...

Fuente: CEPAL; CELADE (indicadores demográficos).

a/ Promedios 1999-2001

b/ Promedios 1997-2001

c/ Promedios 1996-2000, BADECEL.

Cuadro 4 (cuadro 5-11, Estado de la región, 1999)**Centroamérica: situación de los indicadores de grado de preparación de la políticas a/**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
C.1 Política macroeconómica						
C.1.1 Ahorro (déficit (-)) corriente del gobierno central (% PIB)	-1.5%	-0.1%	1.7%	1.8%	4.6%	0.0%
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno (%)	81.8%	113.4%	90.9%	184.2%	104.3%	108.9%
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	5.54	4.42	3.45	5.72	-1.97	5.35
C.1.4 Impuestos al comercio exterior / ingresos tributarios (%)	19.5%	10.7%	13.2%	14.7%	29.0%	6.6%
C.1.5 Impuesto sobre la renta (nivel de progresividad) c/	25.0%	25.0%	17.5%	40.0%	30.0%	30.0%
C.1.6 Reservas internacionales netas (meses de importaciones)	2.72	4.91	3.60	7.16	2.34	2.36
C.4 Vulnerabilidad comercial						
C.4.1 Coeficiente de apertura comercial (X+M)/PIB (%)	103.0%	94.4%	35.0%	58.1%	98.4%	162.5%
C.4.2 Grado de concentración b/	44.0%	60.1%	73.3%	73.7%	75.4%	4.6%
C.4.3 Exportaciones de prendas de vestir a EUA como % exportaciones totales	14.8%	55.6%	52.5%	61.2%	50.4%	...
C.5 Vulnerabilidad macroeconómica						
C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios (%)	73.3	81.5	106.7	199.7	723.7	75.9
C.5.2 Saldo comercial de bienes y servicios (% del PIB)	3.0	-13.8	-9.4	-15.8	-47.5	-2.5
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real, 2001 (1995=100)	105.3	92.2	101.6	77.0	113.1	...
C.5.4 Intereses totales de la deuda externa / exportaciones de bienes y servicios (%)	0.4	3.8	0.4	3.6	16.2	4.9
C.5.5 Ahorro nacional / PIB (%)	11.8	14.5	12.0	24.7	-4.2	19.5

Fuente: CEPAL; FMI; US Census; OTEXA

a/ Promedios 1999-2001. b/ Exportaciones de los 10 principales productos a EUA como % de las exportaciones totales

c/ Tasa máxima del ISR. Pendiente de actualizar (se reportan los valores del "Estado de la región, 1999").

Inserción al Mercado Internacional y Desarrollo Humano

Por otra parte, si analizamos los indicadores de desarrollo social o de desarrollo humano, podemos establecer que Centro América es una de las regiones con menor nivel de desarrollo humano en el mundo. En particular Honduras y Nicaragua tienen índices de pobreza y desarrollo social que son los segundos y terceros más bajos de América Latina y el Caribe, solo por arriba de Haití.

En contraste, Costa Rica posee algunos de los índices más elevados de desarrollo humano en la región latinoamericana y más allá.

¿Podríamos establecer entonces algunas correlaciones entre ambos fenómenos, vale decir, tipo de inserción al mercado internacional e índices de desarrollo humano, en lo que a los países centroamericanos se refiere?

Sí; lo podemos hacer, dado que hay diferencias significativas entre ambos casos de países. Veamos.

La inserción de Costa Rica al mercado mundial, en esta etapa de globalización, se da mediante la continuación de exportaciones de productos tradicionales (café, banano, azúcar), a lo cual se agrega una gran variedad de nuevas exportaciones agrícolas (piña, melón, plantas ornamentales, flores, yuca, minivegetales); de acuacultura (mariscos, tilapia); de productos forestales y de madera (puertas, marcos de ventanas, juguetes, muebles); de manufacturas (plásticos, productos e impresos de papel, metal mecánica, alimentos, artículos deportivos); de maquila textil y electrónica; de software; de servicios ("call centers"; servicios médicos); de procesamiento y ensamblaje de circuitos integrados; de turismo. (Los ejemplos citados no son exhaustivos). El total de exportaciones del país pasa de menos de US\$1000 millones anuales en 1984 a más de US\$6000 millones en el 2001 (incluye servicios y turismo). De estos, solo el 27% lo representan las "prendas de vestir" o maquila textil.

En contraste, Honduras, en igual período, además de sus exportaciones tradicionales de banano, café, azúcar y carne (por un valor menor que los mismos productos en Costa Rica), logra agregar pequeños volúmenes de algunos nuevos productos agrícolas y manufacturas y concentrarse sobre todo en la maquila textil, que hoy acapara el 78 % de las exportaciones hondureñas y que representa un buen ejemplo de "cluster" o aglomeración de empresas de una misma actividad en una zona geográfica definida, con efectos potenciales positivos a futuro.

Similar caso, pero en escala aún menor, es el de Nicaragua, con exportaciones totales de US\$1125 millones; de las cuales solo un poco más del 31% no son las tradicionales de carne, café y azúcar, combinadas con la maquila textil que alcanzó el 63% en el 2001.

Guatemala asume rasgos generales similares a los de Honduras, con un grado mayor de diversificación de sus exportaciones, especialmente agrícolas (un 30% del total de sus exportaciones lo constituyen " pescados, moluscos, frutas

y el rubro de otros"). Panamá adopta una especialización basada en la exportación de servicios comerciales (canal y zona libre de Colón), bancarios y financieros, y turismo. A esto se agrega la tradicional exportación de banano, que se consolida, sin lograr desarrollar un nuevo sector de exportaciones industriales o de nueva agricultura. Como se señaló antes, se trata de una economía que gira en torno a su condición de Centro de Infraestructura de Servicios.

En el caso del modelo salvadoreño, se da una similitud con el caso costarricense en lo que a diversidad de productos se refiere, pero sin alcanzar los volúmenes de Costa Rica y careciendo de la dinámica costarricense en turismo y en servicios, así como la ausencia de un emprendimiento como el de Intel en la exportación de circuitos electrónicos.

En todos los países, pero especialmente El Salvador, Honduras y Guatemala, es fundamental la recepción de remesas de expatriados de esos países a los Estados Unidos como mano de obra "barata" en esa sociedad. Para el caso nicaragüense debe añadirse un fenómeno similar debiéndose agregar a Costa Rica como destino significativo para parte de esos emigrantes.

Se definen entonces en Centro América tres patrones básicos de integración al mercado mundial.:

- i) Diversidad y dinamismo exportador, con niveles medianos de valor agregado nacional (caso de Costa Rica y en menor grado El Salvador).
- ii) Poca diversificación y bajos volúmenes, con una punta de lanza de bajo valor agregado nacional (maquila textil); casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua.
- iii) Economía exportadora de servicios de "infraestructura comercial"; Panamá.

Conceptualizados los patrones de especialización, puede afirmarse que el primer y tercer modelos constituyen la base económica para permitir un alto grado de desarrollo humano (conforme a estándares regionales); en tanto el segundo, si bien reanima la economía y genera empleos que de otro modo difícilmente existirían, no permite alcanzar un nivel de desarrollo humano aceptable.

Pero también debe acentuarse, tal como explican Ranis y Stewart y, tal como se dijo, ofrecen para ello evidencia empírica importante, el desarrollo humano y particularmente la existencia de una institucionalidad que sistemática y sostenidamente opere en este sentido, puede marcar la diferencia en cuanto a que un conjunto de cambios en las políticas económicas resulten en crecimiento económico y que éste se traduzca 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.

No obstante lo afirmado en el párrafo anterior, debe destacarse para el caso de los países que han seguido el "segundo modelo", que en esas actividades y particularmente en los "clusters" de maquila textil, puede estar el fundamento, el embrión, de un proceso de largo plazo hacia la diversificación y

profundización de cadenas productivas de mayor valor, asociadas a modelos de mejor y más alto desarrollo humano. Esta posibilidad, por supuesto, no está garantizada ni depende solamente del aprovechamiento pleno del modelo ni de factores exclusivamente económicos. Es un reto, tanto económico como político y en su trasfondo se encuentra el desafío de acompañar las oportunidades económicas creadas o aprovechadas, con los apoyos correspondientes al desarrollo social e institucional. Tiene además como “amenaza” muy importante a las economías del sur de Asia y particularmente la de China continental.

Recuadro 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, las maquiladoras son 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 libre de gravámenes.

En la discusión sobre las maquiladoras existe cierta ambivalencia analítica y metodológica. En los estudios que se centran en las condiciones laborales tiende a predominar el paradigma de una industria atrasada en la que las condiciones de trabajo resultan para sus críticos un justificado motivo de rechazo. Los documentos que se abocan a tratar los aspectos tecnológicos y de organización del proceso productivo y empresarial resaltan, en cambio, los aspectos supuestamente “modernizadores” de la maquila.

Ciertamente, el sistema de maquiladoras incluye la coexistencia de diferentes tipos de planta, 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 planta, 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 años 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, al Caribe y al Istmo Centroamericano. Este desplazamiento de la localización 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 de México con los Estados Unidos, que ocupa ingenieros especializados en diseño industrial y está dotada de equipamientos 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: A. Hualde, 2000, *Las maquiladoras en México a fin de siglo*, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, mimeo. Adaptado y citado en CEPAL, 2002, *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina*, pág. 9, México.

Maquila Textil, Encadenamientos Productivos y Mercado Laboral:

El mercado laboral en la región, durante el período de instauración del nuevo estilo de desarrollo (particularmente en el primer lustro de los noventa del siglo XX), no ha seguido de cerca al ciclo de crecimiento económico. Admite CEPAL que no se conocen bien las causas estructurales y mecanismos operativos de este fenómeno; sin embargo, se identifica genéricamente el retraimiento del sector público como fuente de empleo, como uno de los factores fundamentales en este sentido. Este retraimiento, a su vez, es resultado de las políticas de ajuste estructural de Estado en todos los países de la región. Así, mientras crecían las exportaciones y el producto, de manera bastante robusta, el empleo lo hacía débilmente.

Una conclusión importante derivada del análisis anterior es que el nuevo modelo no ha podido cumplir las expectativas como modelo alternativo y “superior” al que venía a reemplazar.

La principal explicación de esta deficiencia reside en la falta de encadenamientos entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía. En el modelo “sustitutivo”, esto se compensaba con la actividad intervencionista y expansiva del Estado, lo cual está vedado por la lógica del nuevo modelo. El resultado es, entonces, la expansión acelerada de la “economía informal”, que por su precariedad en la mayoría de los casos, resulta ser más una estrategia de sobrevivencia individual y residual, que parte de una estrategia de desarrollo económico y social. Quizá una excepción a lo anterior es el caso hondureño (en términos de empleo formal mínimo, por lo menos), debido a la fuerza de la dinámica de inversiones en la actividad maquilera de prendas de vestir, que ha hecho de ella un “polo de expansión”, sobre todo en la zona de San Pedro Sula.

Seguidamente se detalla la situación antes descrita: “En las discusiones sobre los saldos del actual modelo de desarrollo de la región hay cierta tendencia a magnificar el innegable dinamismo que casi en todos los países acusa el sector exportador. Un dinamismo que proyecta, en principio, un cambio deseable y largamente esperado en la mecánica de operación de las distintas economías nacionales. Al mismo tiempo, sin embargo, se subestima el hecho de que el rápido crecimiento de la exportación trajo consigo una expansión similar o relativamente más vigorosa, según los casos nacionales, de las importaciones.

Que crezca la importación es un rasgo inherente –y en esa medida inevitable– de todo proceso de apertura comercial; es parte del juego de la internacionalización económica. Lo que ya no resulta tan explicable es la virtual desaparición de esfuerzos sistemáticos en cada economía nacional para propiciar la adaptación de los agentes económicos internos a las nuevas

circunstancias de la competencia, para tratar de evitar el desmantelamiento de cadenas productivas y de un inapreciable capital social y humano acumulado a lo largo de muchos años de actividad empresarial en las diversas actividades productivas que fueron progresivamente desplazadas del mercado por los productos del exterior y confinadas a un mercado interno de escaso dinamismo”.¹¹

Recuadro 6

Boom exportador conlleva fuerte aumento de importaciones: Los débiles encadenamientos productivos

En su mayor parte, el crecimiento de las importaciones se generó en la adquisición de insumos necesarios para la producción de exportaciones. Hay aquí un mercado real de dinamismo y dimensiones crecientes cuya demanda se satisface en proporciones muy elevadas en los mercados internacionales, a los que se está transfiriendo una parte importante del potencial efecto multiplicador de la actividad exportadora debido a la ausencia de políticas de fomento productivo. 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 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 importancia creciente que cobró en los últimos dos o tres lustros en toda la región. En este sector, volcado totalmente a la exportación, también hay un enorme potencial de efectos multiplicadores por explotar a favor de la inversión interna, el crecimiento económico y la ampliación del empleo remunerativo. Los instrumentos de política económica de los países han sido utilizados ampliamente para fomentar la radicación de empresas maquiladoras. Este activismo contrasta fuertemente con la parsimonia y la pasividad constatada en la región para diseñar programas que propicien mayores grados de integración entre las plantas maquiladoras y el sistema productivo local que permitieran capturar, a favor del cambio productivo y del empleo, parte del dinamismo inherente en este otro eje del crecimiento exportador de los países.

En resumen, la experiencia regional de los últimos 10 o 15 años ofrece múltiples muestras de cómo la liberalización y la apertura económicas no generan por sí mismas las condiciones de un crecimiento dinámico y sostenible del producto y del empleo. La extraordinaria expansión de las exportaciones no ha contribuido a cerrar la brecha externa y en la mayoría de los países la relación entre ésta y el crecimiento sufrió un deterioro. El desapego creciente del mercado interno por parte de los sectores dinámicos tiende a profundizar la heterogeneidad de la estructura productiva. Las condiciones generales en que operan estos sectores sugieren la existencia de tendencias hacia cierta “autonomía relativa” en función de la cual tienden a crecer de manera autosustentada, es decir, en el marco de circuitos económicos (insumo-producto, gasto-ingreso, ahorro-inversión) que, a la manera del viejo sistema de enclaves, reducen al mínimo sus efectos multiplicadores sobre la economía y su capacidad de difusión de progreso técnico al resto del aparato productivo.¹ Ahora bien, la realidad regional indica que estas tendencias no se modificarán de manera espontánea ni como producto del mero automatismo de las fuerzas del mercado. Se ha señalado que para revertir estas tendencias se requiere un esfuerzo institucional y de organización que permita formular nuevas políticas de desarrollo productivo, que sean activas y cuenten con instrumentos adecuados a la realidad de una economía abierta al mercado global. Al mismo tiempo, estas políticas deberán sacar provecho de la experiencia y evitar las “fallas de gobierno” que caracterizaron su operación en el pasado.² Es imprescindible superar los enfoques que conciben los mecanismos del mercado y la acción gubernamental en términos mutuamente excluyentes en el diseño de estrategias y políticas encaminadas a resolver tanto problemas específicos de asignación de recursos como los asuntos estructurales relacionados con el desarrollo de largo plazo.

¹ Este problema fue planteado hace más de un cuarto de siglo por A. Pinto (1973), “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina”, *Inflación: raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica.

² Ocampo, J. A. (2001), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, seminario La teoría del desarrollo en los albores del Siglo XXI, CEPAL, Santiago de Chile.

Es interesante y revelador, en este sentido, que en el período de vigencia de este modelo, sea Honduras el país en el que la ocupación de la fuerza de trabajo haya tenido un mayor dinamismo. Así, entre 1980 y 1999, la ocupación total creció en este país a una tasa anual del 4.6%, en promedio, por encima de Costa Rica (3.12%), Panamá (3.59%) y El Salvador (3.88%), que muestran mejores índices económicos y sociales que ese país en la mayoría de los otros aspectos. También (en términos relativos) Nicaragua sobrepasa a estos tres países en la dinámica de creación de empleo en este período (por supuesto debe considerarse la menor base con que significativamente parte Nicaragua). Recordemos que es Honduras el país en el cual este patrón de especialización en maquila textil se inició más temprano, es más dinámico y tiene el mayor peso relativo.

Pero es también revelador, que, según señala el mismo estudio de CEPAL, "...el mayor crecimiento relativo del empleo en la economía hondureña no se tradujo durante los últimos 20 años en una mayor participación de los pagos al factor trabajo en el PIB". Esto sí es preocupante y motivo de atención a la luz de lo que antes anotamos de que podría residir aquí el fundamento para establecer "Clusters" que representaran una verdadera opción para estos países (y particularmente Honduras) en vistas a un patrón de desarrollo sostenible y base del crecimiento económico con desarrollo humano.

(Sin embargo no debe dejar de considerarse, para poder hacer una valoración integral del significado de estos indicadores, cuál era la dinámica previa en cuanto a participación relativa del factor trabajo en el PIB: ¿estaba estancada, era creciente o venía descendiendo? Dependiendo de esa dinámica anterior, adquiriría sentido la valoración que pudiera hacerse de esos dos aspectos del fenómeno: alto dinamismo en el empleo, sin aparente mejoramiento en la participación relativa de la remuneración al factor trabajo. A la vez, el significado de la anterior valoración es importante para poder hacer un juicio objetivo sobre esta expansión maquilera en algunos países centroamericanos en general y en Honduras en particular).

Si observamos la relación empleo-producto (es decir, valor de la producción por cada persona ocupada, o "productividad aparente del trabajo"), Honduras, junto a Nicaragua presentan los valores más bajos en la región, cercana a un tercio apenas de lo que resultan para Panamá, Costa Rica (y México).

Todo lo anterior nos muestra un patrón de crecimiento económico poco integrado, con débiles encadenamientos productivos, bajos efectos sobre la productividad del trabajo y de la totalidad de factores de la producción. Igualmente muestra fragmentación de los mercados de trabajo que no logran convertir la fuerte dinámica de absorción de mano de obra en mejoras de productividad y, como debería esperarse, de remuneración a este factor de la producción. En consecuencia, se estaría mostrando una posible debilidad estructural de este patrón de especialización en función del desarrollo humano sostenible.

Sí resulta esperanzador que a la luz de los cambios recientes en la economía internacional, y especialmente la incorporación de China con gran dinamismo a la fabricación y exportación de prendas de vestir, se ha gestado una iniciativa de empresarios centroamericanos (particularmente de la zona de San Pedro Sula en Honduras) para desarrollar inversiones fuertes con la perspectiva de ofrecer servicios de “paquete completo” en la fabricación textil. Considerando la cercanía al mercado estadounidense, podría ser esta una buena respuesta y opción a la amenaza de China de desplazar completamente esta actividad en Centroamérica y México. La decisión y concreción de esta “iniciativa” tiene en el resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, el factor principal para su llevada efectiva a la práctica. Más específicamente, las negociaciones de este sector o actividad están encaminadas a consolidar ventajas nuevas en cuanto a las reglas de origen, asegurando que se consideren de origen regional para efectos de estas ventajas arancelarias no solamente el hilo y otros componentes, sino la tela en sí. Esto daría mucho más flexibilidad a la confección centroamericana para ofrecer la opción de un “paquete completo” y aprovechar las ventajas de cercanía geográfica y así enfrentar la competencia y amenaza de otras regiones, sobre todo el Lejano Oriente y China en particular, cuya abundancia de mano de obra barata constituye su ventaja principal, pero sobre la cual ha construido a la vez otras, desarrollando infraestructura y servicios altamente competitivos.

De concretarse esta iniciativa y esfuerzo en Honduras y otros países de la región, sería la oportunidad y el momento para que todos los planteamientos e iniciativas que se han hecho en relación al tema de la necesaria integración del sector privado, el sector público y el académico-investigador, se concreten, especialmente en lo relativo a la generación de encadenamientos productivos e incremento del valor agregado nacional.

No deja de ser importante indicar que el “conglomerado maquilero” de San Pedro Sula, ya ha significado un cierto mejoramiento de la calidad de esta producción y de los recursos locales ahí empleados, puesto que emplea no solamente ingenieros industriales para el proceso de optimización de los procesos, sino químicos para la actividad de teñido que se ha generado, así como para el tratamiento de residuos, etc.

En resumen, se trata de una estructura productiva que favorece la generación de condiciones para un desarrollo humano sostenible por medio de la incorporación de recursos humanos más especializados y mejor remunerados siempre que existan los encadenamientos técnicos y económicos adecuados.

Conviene tener muy en cuenta, eso sí, que según encuestas regionales, hay diferencias significativas desde el punto de vista del tratamiento de la mano de obra entre distintas empresas. Los estudios muestran información que revela diferencias importantes según el origen nacional del capital y hasta cierto punto la administración “superior” de las empresas. A este respecto, los resultados citados indican que los trabajadores señalan un trato mejor en las empresas de origen estadounidense, luego las locales de cada país y en último término las orientales, particularmente las coreanas.

Estas diferencias en el cumplimiento de las leyes y de “estándares” laborales son parámetros muy importantes a tener en cuenta para efectos de considerar estas inversiones y estructuras como plataformas que contribuyen positivamente o no a crear condiciones para el desarrollo sostenible. De este modo, a partir de elementos concretos y empíricos se puede superar aseveraciones generales y contradictorias en cuanto a la valoración que se hace de estos casos a la luz del desarrollo humano sostenible. La otra área que constituye elemento de valoración, debería ser lo mencionado en cuanto a encadenamientos y uso de recursos humanos que aportan más conocimiento, capacidad intelectual y, por lo tanto, valor agregado nacional.

Estos dos aspectos generales abren un amplio panorama, un desafío, para la puesta en marcha de políticas y acciones públicas que puedan marcar la diferencia entre la simple expansión económica y la que conduce al desarrollo humano sostenible.

Papel y retos de los PYMES

El asentamiento de un estilo de desarrollo que tiene como principal factor dinámico las exportaciones, y en particular las de “nuevos productos a nuevos mercados”, con una elevada concentración en pocos productos y pocas empresas como tendencia general, ha dado como resultado un impacto negativo en áreas de la economía tradicional, principalmente la agricultura de minifundio y de pequeña producción tradicional, las empresas industriales surgidas en el proceso de industrialización sustitutiva y muchas de las que formaban parte de este circuito productivo por medio de una demanda derivada o proveedores de insumos.

Como efecto de ello y de los otros fenómenos que han afectado a la región en la última década, se ha dado un desplazamiento de mano de obra muy acelerado hacia el sector informal y hacia las micro, pequeñas y medianas empresas.

Por su importancia para la producción, pero sobre todo en la generación de empleo, destaca Guatemala en donde las Pequeñas y Medianas Empresas No agrícolas (PYMES), representan el 16.5% del parque empresarial nacional; pero aun más importante es el hecho de que emplean casi un 43% de la PEA urbana ocupada, con una contribución al PIB del 31%.

Este mismo fenómeno se da en los otros países en un grado menor, aunque siempre importante, sobre todo en términos del empleo generado.

Es muy destacable también el hecho de que en este sector las condiciones de empleo, en general, tienden a ser más precarias, dada su debilidad estructural en las relaciones con el centro dinámico de la economía. Así, los salarios son menores, lo mismo que los derechos laborales (seguro de salud, derecho de compensación por cesantía, etc.) y es mayor la inestabilidad laboral.

Esta precariedad estructural podría aliviarse o reducirse si se logran establecer vínculos con los sectores dinámicos, especialmente exportadores, no solo por el efecto directo en lo referente a mercados expansivos con requerimientos de calidad, productividad y normas generales de producción que representan en sí retos y posibles beneficios para estas empresas (sin desconocer las desventajas en términos de condiciones de negociación) sino por el efecto general para la economía al generarse mayor valor agregado local y captación de divisas, lo cual contribuye a reducir la vulnerabilidad externa. Las ventajas están claras y la necesidad también. Los desafíos están en términos de los medios o mecanismos para alcanzar establecer dichos vínculos o encadenamientos.

Debe mencionarse algunos logros y ejemplos positivos en este campo:

- i) En junio del 2001 se creó el CENPROMYPE (Centro para la promoción de la micro y pequeña empresa en Centroamérica) en el marco del SICA. Se trata de una entidad regional que tiene como propósito fomentar y facilitar los vínculos de este sector con los centros dinámicos de las economías de los países.
- ii) Se han aprobado leyes nacionales orientadas a apoyar a este sector. Fundamentalmente, esta legislación busca resolver obstáculos relacionados con el acceso al crédito, a la asistencia técnica y a normar otros apoyos factibles dentro del marco de las normas actuales del comercio internacional, por parte de este tipo de empresas (por ejemplo compras estatales, tratamiento impositivo, etc.).
- iii) Existen algunos ejemplos exitosos de pequeñas empresas que han logrado desenvolverse para aprovechar oportunidades que ofrece la incorporación de la región al mercado mundial bajo reglas de mayor apertura, que resulta importante destacar. A modo de ilustración referimos algunos casos:
 - a) La empresa procesadora y exportadora de Café Britt en Costa Rica, que comenzó como pequeña empresa, no solo ha logrado diferenciar su producto y venderlo como café “gourmet”, sino que ha ampliado el ciclo de aprovechamiento de la actividad mediante actividades de “turismo cafetalero”, lo cual implica no solo un mayor valor agregado, diversificación de clientela, sino generación de empleos relacionados con el turismo, incluyendo en el campo de las artes escénicas. Al inicio su actividad fue casi exclusivamente exportadora; hoy constituye una marca para la exportación a ciertos nichos de mercado externo, pero también comercializa con éxito sus productos en el mercado nacional, tanto en supermercados, como en consumo directo en cafeterías “gourmet”.
 - b) Como parte del Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP) se desarrolló en Honduras un componente en ciudades secundarias, con tres objetivos: atraer inversión (nacional y extranjera); generar empleos e incrementar las exportaciones.¹²

Surge entonces el caso de un interés concreto de empresas importadoras y distribuidoras en los Estados Unidos de productos decorativos de cerámica

forrada con papel artesanal. Se inicia así un proceso de asistencia técnica que concluye 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 de Máximo Andrews y Alfarería Girón de Albina Girón) en la parte productiva; la empresa hondureña 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. También pueden mencionarse empresas importadoras en el mercado correspondiente, en este caso en Carolina del Norte, como parte del proceso total.

Adicionalmente se incorporan 50 productoras de papel artesanal (mujeres que trabajan por cuenta propia) y 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 la existencia de exportaciones crecientes por parte 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.

Recuadro 7

Lecciones aprendidas en un esfuerzo artesanal de exportación

Las personas involucradas han aprendido la importancia de cada una de las funciones del proceso (diseño, producción, embalaje, transporte, financiamiento, comercialización, coordinación) y la remuneración que requiere cada una de esas funciones. O sea que poseen ahora conocimiento y apreciación del funcionamiento de una cadena productiva y comercial. Igualmente han aprendido los requerimientos que en términos de calidad exige el mercado internacional que aún en mercancías de carácter artesanal requiere un alto grado de uniformidad (respetando la individualidad del diseño) y excelencia en el acabado.

Otras lecciones fundamentales son: i) debe partirse de la demanda del mercado, pues solo excepcionalmente es posible colocar exitosamente un producto nuevo de manera continua; ii) por medio de la subcontratación, siempre que se garantice un enfoque integral, pueden suplirse funciones que de otra manera los artesanos no consiguen llenar; iii) las empresas o empresarios subcontratados deben comprobar una experiencia exitosa previa y comprometerse contractualmente a cambio de sus aportes; en otras palabras, debe evitarse la improvisación de los subcontratados; iv) debe desarrollarse la capacidad intrínseca para modificar los diseños y el correspondiente proceso productivo y de comercialización, dado que en este campo los gustos de los consumidores se transforman constantemente y por lo tanto es muy excepcional el caso de un producto que pueda mantenerse sin cambios de este tipo por largo tiempo con éxito en el mercado.

De lo más destacado e importante es la lección de que estos esfuerzos, particularmente la asistencia técnica, tienen una elevada proporción de costo/beneficio, por lo cual sobre todo en las etapas iniciales se requiere alguna forma de subsidio, ya sea por medio de cooperación externa o de apoyo directo del Estado: sin ello, no es posible desarrollar este tipo de empresas, si bien está claro también que paulatinamente los costos tienen que ir siendo absorbidos por la organización y reflejarse en sus precios, de otro modo no es posible la sustentabilidad a largo plazo.

Fuente: CEPAL, 2002. Con base en *Honduras: Competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)* y los otros casos exitosos comentados en esta sección.

c) Nicaragua: exportación de café a “precio justo”.

A raíz de la grave crisis de los cafetaleros en Centroamérica, un grupo de pequeñas productoras nicaragüenses de café se dio a la tarea de contactar con organizaciones en el estado de California (EE.UU.) para lograr comercializar su café en condiciones que les permitiera cubrir sus costos y obtener una utilidad razonable.

El fundamento para este esfuerzo se encuentra en la información que ellas obtuvieron sobre la existencia de organizaciones sin fines de lucro (ONGs) 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 del ambiente y el desarrollo sostenible. Por eso, su demanda está sujeta a la producción de café orgánico y sin daño al ambiente.

De este modo una misión de esa ONG visitó a estas productoras nicaragüenses, verificó las condiciones de sus plantaciones y su entorno natural, comprobando el cumplimiento de los requisitos correspondientes. Una vez comprobadas estas condiciones se estableció un contrato para la exportación de este café a un precio que ha llamado “precio justo”, pues está por encima del vigente en el mercado y no solo cubre los costos de producción sino que también reconoce una ganancia razonable a las productoras por su esfuerzo.

Se trata entonces de un negocio que se aparta en alguna medida del criterio de mercado en general para satisfacer objetivos de ambas partes: consumidores (con gustos y valores diferenciados) y productores dispuestos a adaptar sus procesos para cumplir con dicha demanda.

Evidentemente, se trata de casos particulares que no reflejan la realidad de la mayoría de empresas pequeñas y medianas de la región, pero sí muestra la factibilidad de alcanzar esa meta y una ruta a seguir.

Este sector presenta uno de los mayores desafíos para las políticas públicas y para la capacidad empresarial de la región, puesto que del logro de su acoplamiento a los circuitos productivos y comerciales más dinámicos, depende que el estilo de desarrollo guiado por mayor apertura “cumpla sus promesas” y represente una alternativa adecuada para el crecimiento económico con desarrollo humano sostenible.

En la presente coyuntura de negociaciones externas, debería tenerse muy presente los logros alcanzados y los desafíos pendientes. Nos referimos específicamente a las negociaciones del ALCA y del Tratado de la Zona de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, que constituyen las dos

negociaciones más importantes en cuanto a comercio internacional en que están embarcados los países de la región.

En la sección final se incorporan algunos de estos aspectos, en un contexto más integral.

Inversión, Productividad y Crecimiento:

Análisis económicos de un país o conjunto de países a lo largo del tiempo o entre países en un momento determinado, luego de largos e intensos debates, muestran evidencia consistente de que el principal indicador y factor para explicar el crecimiento sostenido de las economías, son los crecimientos 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 que ha sido recogida en el cuadro 1, cuando la relacionamos con el crecimiento por países en este período.

El mayor crecimiento consistente de Costa Rica, comparado con Honduras y Nicaragua (todos en orden descendente), en cuanto a PTF y a valor agregado, refleja a su vez la mayor inversión en ese país que en los otros dos, pero particularmente la dirección de esa inversión que consistió mayormente NO en cambio de propiedad de activos de manos nacionales (y estatales en particular, en lo que se refiere a empresas de servicios públicos) a extranjeras, 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 muestra la evidencia es que esto no ocurre automáticamente, y que en este caso tuvo mayor impacto la inversión extranjera directa PRODUCTIVA que la dirigida a producir solamente cambios en la propiedad de activos.

Estos elementos son relevantes también en términos de las implicaciones de lo que contiene el análisis y las conclusiones recogidos en el recuadro 8.

Recuadro 8

Centroamérica: Fuentes de crecimiento, inversión y productividad

Por sus condiciones estructurales, los países centroamericanos han dependido para su crecimiento económico de los flujos de inversión extranjera, de manera importante.

Desde el inicio de la década de los noventa del Siglo XX, se da una recuperación en estos flujos de inversión. Sin embargo, es claro que tanto los montos como el tipo de inversión es diferente 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), capta el mayor volumen para el período 1990-2001, según muestran los datos aportados por Robles y Rodríguez; aunque es el Salvador el país que tiene la mayor atracción en un año individual (1998), seguido por Guatemala en el mismo año.

En términos relativos 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%); todo para el período 1990-2001.

La diferencia sustancial reside en que en el caso costarricense, prácticamente no hubo privatización de empresas o entidades públicas a manos de inversión extranjera directa, lo cual sí constituyó la mayor proporción de este tipo de inversión en los otros países del área, particularmente en las áreas de energía y telecomunicaciones. En el caso nicaragüense el índice de 6.3% como promedio regional más alto en el periodo expresa más lo reducido del denominador (el PIB) que mayores volúmenes relativos del numerador (monto de la inversión extranjera directa).

Al relacionarse con el cuadro 1 es posible establecer los vínculos existentes entre la calidad (tipo de esta inversión) y sus efectos sobre la productividad y las fuentes de crecimiento por vía del valor agregado nacional, puesto que en el período 1985-2001, nuevamente Nicaragua ofrece los menores índices de valor agregado nacional y Costa Rica los mayores.

En el caso nicaragüense la productividad total de los factores como resultado neto en ese periodo es negativa, aunque debe reconocerse un importante mejoramiento al pasar de -5.1% (en 1985-1990) a 1.9% (1995-2001).

Fuente: Robles y Rodríguez 2002, pp. 30 y 33.

En las condiciones particulares de Centroamérica (y esto es cierto para todos los países, aunque puede haber diferencias relativas), el papel de la inversión extranjera resulta estratégico (por su aportación de mercados, tecnologías, métodos productivos y de administración) como también muy importante desde la perspectiva del balance de las cuentas externas. No deben confundirse, ni menos subsumirse, ambas funciones. De hacerlo se puede equivocar no solo los objetivos, y en consecuencia los resultados de corto y largo plazo, sino los métodos de atracción de esa inversión y los incentivos correspondientes: una cosa es que haya interés externo por invertir en una actividad local, y otra que el país receptor lo necesite para aumentar su productividad y el tamaño de su mercado.

Por otro lado, tampoco deben trivializarse las dificultades para atraer inversiones, y particularmente para poder hacerlo de modo selectivo y conforme a objetivos estratégicos establecidos internamente. La competencia internacional es muy fuerte en este sentido (generalmente apuntando a sectores o actividades similares o idénticas), y entraña costos económicos muy elevados, con frecuencia en condiciones en las que se busca atraer esa inversión como respuesta a urgentes necesidades de reactivación, de generación de empleo y de brecha de divisas.

Es en el contexto anterior que debe plantearse el análisis del desarrollo de zonas francas en la región, para entender mejor su papel, sus aportes y también sus limitaciones como parte de una estrategia de desarrollo sostenible.

Zonas Francas, Crecimiento Económico y Desarrollo Humano:

El cambio de estilo de desarrollo a principios de la década de los ochenta del siglo pasado en Centroamérica, tiene en la expansión de las zonas francas de exportación (ZFE), uno de sus componentes más importantes y controversiales.

El Recuadro 2, incorporado a partir del informe de CEPAL y citado anteriormente, ayuda a aclarar mucho el concepto de ZFE. Lo más destacable es la evolución que puede sufrir, y de hecho ha sufrido, este mecanismo de atracción de inversiones y promoción de exportaciones.

En el caso centroamericano se puede ilustrar muy bien cómo se va transformando el patrón principal del tipo de empresas que se acogen a este mecanismo, según cambian las condiciones del país en que están instaladas.

Como se sabe, Costa Rica, El Salvador y Honduras son los países de la región que más temprana y rápidamente hacen uso de este instrumento para la atracción de inversión extranjera e incrementar las exportaciones. Así, especialmente con la aprobación de la "Iniciativa de la Cuenca del Caribe" (ICC) en Estados Unidos, se da un salto y una nueva dinámica en la expansión de las exportaciones de maquila textil desde las ZFE de estos países hacia el mercado estadounidense.

La evolución económica de estos países conduce a que El Salvador, pero especialmente Costa Rica, vayan teniendo éxito en la diversificación de su aparato exportador y económico en general, con el consecuente aumento en el ingreso per cápita y los salarios mínimos y promedios. Como resultado de ello (y obviamente de otros acontecimientos y elementos), esas economías (sobre todo la costarricense) comienzan a perder competitividad para la exportación de maquila textil básica, la que se apoya en amplios contingentes de obreros (joberas casi siempre!), que obtienen una remuneración de salarios mínimos y mínimas "prestaciones sociales". En estas condiciones, la dinámica de expansión de la actividad se traslada principalmente hacia Honduras y posteriormente hacia Nicaragua, aunque sobre una base cuantitativa inicial muy inferior en este último país.

Como resultado de ese proceso es que se consolida en San Pedro Sula (Honduras) un conglomerado de empresas de este tipo que evoluciona hacia la constitución de un "Cluster" que compite hoy día con ciertas zonas de México y de China (ya indicamos la importancia que podría tener una muy buena negociación del Tratado de libre Comercio con Estados Unidos que se negocia actualmente, para esta actividad y su eventual integración en cadenas productivas más completas).

¿Qué nos indica este proceso? Pareciera que al contrario de lo que se afirma con frecuencia, no es que este tipo de desarrollos generan pobreza y precariedad, sino que es en condiciones de pobreza y precariedad que estos desarrollos se convierten en las opciones más viables.

¿Son estos desarrollos los más deseables para establecer una plataforma de crecimiento económico que conduzca a un desarrollo humano sostenible? No. Se trata apenas de una opción para el empleo de sectores con baja o muy baja educación y capacitación, en sociedades con baja dotación de capital. En todo caso, son éstas, condiciones de empleo generalmente menos precarias que la informalidad urbana o el peonazgo en el campo. También debe considerarse para efectos de una evaluación integral del fenómeno, lo que se apuntó en la sección anterior sobre las diferencias en las condiciones de empleo entre empresas de diferente origen del capital y sus prácticas de administración del personal y respeto a la legislación laboral y parámetros de protección social.

Debe tenerse en cuenta que los datos se refieren a TODAS las empresas acogidas a ese régimen (y no solo las de elaboración de prendas de vestir en modalidad de maquila), por lo tanto, reflejan simultáneamente dos fenómenos: i) el desplazamiento de la maquila textil entre países de la región (y su dinámica de expansión); ii) el “desplazamiento” de maquila textil por otras actividades de exportación acogidas a este régimen aduanero o tributario, particularmente en Costa Rica y El Salvador.

Con los datos del cuadro 2 hemos elaborado un indicador que nos arroja los siguientes resultados: en Costa Rica, el valor agregado por trabajador pasó de US\$2571 en 1990 a US\$29114 en el 2001; mientras tanto en Honduras el cambio fue de US\$1555 en 1990, a US\$5064 en el 2001. Para el caso salvadoreño, no se dispone de información completa por lo que el dato de US\$5372 en 2001 no permite una comparación plena, pero sí nos indica que se acerca más a Honduras que a Costa Rica.

Comparativamente podemos establecer entonces que mientras el valor agregado por trabajador (VAT) en Costa Rica creció en casi 12 veces, en Honduras lo hizo en poco más de 3 veces en el mismo período.

Esta marcada diferencia no se puede explicar por aumentos de productividad en una misma actividad, sino que principalmente por la diversificación en el caso costarricense hacia otras actividades más complejas: notoriamente la fabricación de microprocesadores en la fábrica de INTEL, pero 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. Entretanto en Honduras se continúa dando la especialización y concentración en la elaboración y exportación de prendas de vestir.

Consecuentemente, podemos apreciar en el caso costarricense una ruta hacia la utilización de su oferta de mano de obra más capacitada, lo que suele llamarse actividades más intensivas en conocimientos, pero que nosotros hemos llamado y preferimos llamar “intelecto-intensivas”. Ya en 1981 se había planteado que Costa Rica debería dar un salto en su estrategia de desarrollo industrial hacia este tipo de actividades. (ver S.Weisleder, 1982)¹³.

La relevancia para Costa Rica de estos desarrollos, y su potencial para los otros países en sus propias y particulares condiciones queda mejor ilustrada con un ejemplo muy significativo.

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 escoger a Costa Rica para su primer inversión en América Latina.

Pero lo que ocurrió posteriormente, cuando una empresa costarricense (ARTINSOFT), ganó un concurso mundial promovido por INTEL para escoger un proveedor de “Software” para resolver problemas relacionados con la “migración” de una determinada tecnología a otra más moderna o de “traducción” entre “softwares” diferentes, problemas a los que se enfrentan muchas empresas a nivel mundial actualmente, convirtiéndose así en su proveedor directo con contratos de licencias, etc., se consolidó el camino para la gestación de un “cluster” en este campo.

Esto refuta además los argumentos de que INTEL es un “simple maquilador” en Costa Rica y más bien indica las oportunidades que se pueden abrir al talento y los conocimientos locales en los distintos países, una vez que logran, con base a su dotación de recursos y la existencia de una estrategia de expansión económica, atraer inversiones que eleven la capacidad productiva de las empresas y del país, para lo cual la capacidad de poder incursionar sistemáticamente al mercado mundial es crucial.

Podemos adelantar, con base en este análisis, que el desafío para los países en cuanto al mejor uso de sus recursos productivos está en aprovechar el potencial de sus arreglos institucionales internos, en conjunto con el de sus recursos humanos, en momentos o etapas específicas de su desarrollo como sociedad.

El “régimen maquilero” no representa más que un arreglo fiscal o aduanero, a veces necesario en condiciones de precariedad económica para atraer inversiones que permitan superar coyunturas adversas. Pero no debería ser visto desde un punto de vista analítico ni de formulación de políticas públicas, como un arreglo permanente y estático dirigido a “moler impuestos” a cambio de empleo de contingentes de mano de obra precaria, aunque así puedan o quieran verlo ciertos sectores inversionistas.

En todo caso, dadas las reglas y compromisos adoptados y asumidos con su incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC), los países de la región deberán transformar en un plazo de unos 5 años estos regímenes, dado que varios de sus “incentivos” son incompatibles con esas reglas según puede observarse en el Cuadro 3 que resume la situación actual de ese régimen en los países de la región.

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 impuestos a importación de materias primas, incluidos combustibles	100%	100%	100%	100%	100%	Permitido en el tanto los insumos sean incorporados físicamente en el producto exportado
Exención impuestos de importación de maquinaria y equipo	100%	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida al estar sujeta a resultado e exportación. Insumos no se incorporan físicamente en el producto exportado
Exención el impuesto sobre la renta	- 100% por 8 años - 50% si 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 reparación de ganancias	100%	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida; exención se supedita a resultado de exportación
Exención impuestos de ventas o 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 a impuestos sobre los activos	100% por 10 años	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida; exención se supedita a resultado de exportación
Exención a impuestos anticipados y otras tasas	100% por 10 años	100% por 20 años	100%	100%	100%	Subvención prohibida; exención se supedita a resultado de exportación
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que corresponden)	- Hasta 25% en manufacturas - 50% para servicios	Ninguno	Hasta 20% para manufacturas	Con aprobación del Min. de Economía: - Hasta 5% en manufacturas - Hasta 50% en servicios	Con aprobación del Ministerio de Economía: - Entre 20%-40% dependiendo del tipo de firma. Ninguno	Prohibido al supeditar el subsidio a un mínimo de ventas al exterior
Restricciones al manejo de divisas	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	
Requisitos de compras locales	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	De existir sería prohibido según reglas del GATT y TRIMS. La única forma de limitar importaciones es a través de aranceles y no con restricciones cuantitativas.

He aquí, entonces, un nuevo desafío para diseñar un conjunto de condiciones para promover la inversión local y atraer la extranjera, en concordancia con esas reglas y a la vez a tono con los objetivos del desarrollo sostenible. Para esto, la experiencia ya vivida, en lo que tiene y no tiene de positivo, debería ser considerado con sumo cuidado y atención.

El mundo rural, la agricultura y la transición: Uno de los eslabones más débiles de la cadena

Recuadro 9

La crisis del sector cafetalero centroamericano

La crisis del café en Centroamérica, provocada por el desplome de los precios en el mercado internacional, ha afectado uno de los sectores económicos más importantes de la región. Dado el peso significativo que tiene este sector en la producción y exportación nacional, la crisis ha tenido repercusiones muy negativas de carácter económico y social. La falta de divisas ha puesto en disyuntiva la permanencia y actividad de los distintos productores y la consecuente pérdida de empleos generados por este sector. Los efectos han sido multiplicadores en las distintas actividades haciendo necesaria una profunda revisión de la inserción de la caficultura regional en el mercado internacional.

Debido al desplome de los precios del café en el mercado internacional, el sector cafetalero de Centroamérica atraviesa por una crisis sin precedente. La crisis se debe a un exceso en la producción mundial del grano no compensado por un incremento equivalente en su consumo. Como consecuencia, en los últimos cuatro años aumentó el nivel de las existencias, lo que determinó la caída de los precios internacionales.

En 2001, la producción mundial de café superó de nuevo al consumo, que creció sólo 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 Cork se mantuvo por debajo de los 50 centavos de dólar por libra, el más bajo en medio siglo.

La crisis del café 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 del área. Sólo en 2001 se dejaron de percibir US\$821 millones, si se comparan las ventas externas de café de ese año con los ingresos promedio por exportaciones de café en el quinquenio 1994-1998. Esa pérdida es equivalente al 1,4% del producto interno bruto (PIB) regional.

La evolución del sector cafetalero en la última década ha variado de país a país. 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. La caficultura representa el 1.3% del PIB y el 4.7% de las exportaciones de bienes en Costa Rica, el 2.5% y 10.5%, respectivamente, en El Salvador, el 4.2% y 18.8% en Guatemala, 7.2% y 23.3% en Nicaragua y 8.2% y 16.6% en Honduras, por lo que las repercusiones económicas son importantes. (Cuadro1)

La importancia de la caficultura también puede verse en los altos porcentajes de la fuerza laboral que el sector agrícola absorbe en la región; esta actividad contribuye en medida considerable con la generación de empleos directos e indirectos, si bien una parte importante de éstos tienen carácter estacional. Se estima que el cultivo del café emplea de manera directa alrededor de 1.6 millones de personas en la región, es decir, la cuarta parte de la población económicamente activa rural. (Cuadro 1) El desempleo cafetero, aunado a los menores

ingresos, afectó a aproximadamente 1.6 millones de personas que, en la mayoría de los casos, se sitúan entre los estratos de la población de mayor pobreza, lo que plantea importantes retos en términos de desarrollo humano y estabilidad social. Muchas fincas fueron abandonadas o desatendidas. Se estima que los jornales que se dejaron de contratar en 2001 equivalen a 170.000 empleos/año y a la percepción de US\$ 140 millones en salarios.

En términos generales, la producción regional de café creció considerablemente en el último quinquenio, y la participación de la región en el mercado cafetalero mundial fluctuó entre 13% y 15%. En 2001 Centroamérica produjo 16.2 millones de quintales de café, lo que significó un aumento de 7% respecto del nivel obtenido en 1997; empero, el mayor aumento se produjo en el bienio 1998-1999, como respuesta rezagada a los aumentos en los precios de mediados de la década. El incremento de la producción centroamericana se sustentó sobre todo en la ampliación de la superficie cultivada y en algunos casos en los mayores rendimientos, principalmente en Costa Rica, que tiene uno de los mejores rendimientos en el mundo. (Cuadro 1)

Cuadro 1

Centroamérica: Indicadores relacionados con la producción de café en la región, 2000.

País	Participación del café en el PIB (porcentaje)	Exportaciones de bienes		Empleo en la producción de café (miles de personas)	Rendimientos (quintales/hectárea)	
		Totales (Millones de dólares)	Exportaciones de café (porcentaje)		2000 ^a	2001 ^b
Costa Rica	1.3	5,818.6	4.7	200	32.0	30.8
El Salvador	2.5	2,963.1	10.5	160	17.4	13.0
Guatemala	4.2	3,067.8	18.8	700	20.2	20.1
Honduras	8.2	2,039.2	16.6	300	17.4	14.5
Nicaragua	7.2	707.7	23.3	280	20.8	16.6

Fuente: CEPAL (2001) *Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café* (LC/MEX/L.517), México, diciembre.

^a Cifras preliminares

^b Cifras estimadas

Una cuarta parte de la producción del café la generaron los micros y pequeños productores quienes representan el 85% de los caficultores en Centroamérica, explotan el 26.3% del área cafetal. Los microproductores cultivan menos de una hectárea y complementan el ingreso por la venta de su producto con otras actividades agrícolas o con el trabajo asalariado. El 11% es mediano productor y arroja cerca del 16% de la producción regional. Mientras que las fincas grandes representan el 2.5% y las empresas el 1%, aportando estas últimas el 36.5% de la producción mediante la explotación de casi 34% del área cafetal, superando a las fincas grandes quienes aportan el 21.3% de la producción en un área cafetal de cerca del 15%. Las "empresas" están integradas verticalmente, benefician y comercializan el café de pequeños productores a quienes a veces financian parte de las labores y la cosecha. También se articulan en grandes empresas transnacionales comercializadoras de café. (Cuadro 2)

Por la importancia histórica y social del cultivo en la región, la crisis del sector cafetalero tiene efectos multiplicadores que se manifiestan con distinta gravedad en cada una de las economías nacionales. Actividades conexas como el comercio, el transporte, el almacenaje y el sector bancario, han resentido las consecuencias de esta crisis. 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–, pérdidas de ingresos de exportación con efectos sobre la cuenta comercial de la balanza de pagos e incremento en las necesidades generales de financiamiento externo.

Analizaremos ahora el tema del **mundo rural** y la incidencia que los nuevos estilos de desarrollo tienen en él.

Para empezar, es muy importante distinguir algunos elementos relacionados entre sí pero a la vez separables para efectos del análisis: primero, debe establecerse que el mundo rural no es sinónimo de sector agrícola; en segundo término, debe separarse la crisis estructural del sector agrícola centroamericano, de la crisis coyuntural provocada por la caída sistemática y pronunciada de los precios del café, en los últimos tres años.

En lo que sigue se tomará muy en cuenta el trabajo de L. Figueroa y V. Umaña¹⁴ (junio, 2002) de INCAE y CLADS, respectivamente. También, el Estudio de CEPAL sobre el impacto de los precios del café en América Central.¹⁵

Según datos de CEPAL, en cuatro de los cinco países centroamericanos, más del 50% de su Población Económicamente Activa (PEA) es PEA Rural. (Solo en Nicaragua es el 41%, lo cual es un contrasentido, que más bien expresa los graves problemas del campo nicaragüense y no sólidas oportunidades en el área urbana).

En cuanto a la PEA Agrícola es del 58% en Guatemala; 43% en Honduras; 30% en Nicaragua;; 27 y 21 % respectivamente en El Salvador y Costa Rica. Comparativamente, la PEA Agrícola en los países de la OECD fluctúa entre el 2,7 y el 5%, subiendo hasta el 8,9% en Nueva Zelanda.

Los datos anteriores no solo dan una idea de las diferencias cuantitativas entre ambos grupos de países, sino que reflejan diferencias cualitativas que conllevan a la necesidad de plantear estrategias y políticas sustancialmente distintas.

Para empezar, el peso mucho mayor que tiene la actividad agropecuaria en Centroamérica en comparación con los países desarrollados, hace que aunque fuera conveniente mantener niveles de subsidio directo a la producción agropecuaria, no sería factible por simples razones de capacidad de financiamiento, dado el hecho de que tampoco existe un sector industrial o de servicios muy sólido que genere los excedentes necesarios para poder financiar el nivel de subsidios directos que se demanda.

Esto no hace desaparecer el problema que enfrentan los agricultores y de la vida rural en general, solamente hace más evidentes las dificultades para enfrentarlo y más determinante la necesidad de plantear acciones congruentes y compatibles para el corto y el largo plazos.

Más aún, "obliga" a tener una visión integral y regional, sobre todo ante los desafíos de la economía globalizada.

Como se aclaró más arriba, el nuevo estilo de desarrollo imperante en la región tiene como uno de sus principales rasgos la apertura de los mercados, lo que ha creado nuevas oportunidades económicas, pero a la vez afectando negativamente actividades de tipo tradicional, especialmente en el campo agrícola. Lamentablemente, en varios de los países los impactos negativos han sido más fuertes e inmediatos que el aprovechamiento de las oportunidades,

aumentando el nivel de pobreza rural y acelerando las migraciones hacia las áreas urbanas o incluso a otros países.

Varios factores han incidido en ello, pero debe destacarse sobre todo la débil o errónea acción estatal que no ha dirigido sus esfuerzos a informar adecuadamente sobre las necesidades de transformación y que ha fallado, sobre todo, en generar las condiciones necesarias para lograrlo. Quizá esto se explica también, en parte, por la presión de los propios sectores afectados, que como ocurre también en otras latitudes y con prácticamente todos los sectores sociales o económicos, tienden a aferrarse a la tradición.

El reflejo más claro de lo afirmado está en el hecho de que existiendo varios tipos de apoyos posibles para defender al campo frente a la apertura y materializar las nuevas oportunidades, prácticamente el único instrumento de política que se ha utilizado es el de los aranceles a las importaciones. Este instrumento (el arancelario) si bien útil y eficaz en el corto plazo, resulta poco apropiado como instrumento de política para el largo plazo y sobre todo, como herramienta para aumentar la productividad del sector y más aún su rentabilidad y valor agregado.

Desde el punto de vista estatal, es útil por su bajo costo y fácil administración. A la vez, en varios de los países, por bastante tiempo se mantuvieron esquemas de subsidio directo a las nuevas actividades exportadoras, reduciéndose 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.

He aquí retos para redefinir la asignación de recursos públicos en una dirección en la que su rentabilidad social sea mayor y también su aporte al incremento de la productividad de todos los factores.

Como señalan Figueroa y Umaña, la protección arancelaria, en el contexto de las nuevas reglas del comercio internacional, es decir las de la Organización Mundial de Comercio (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 es más dudoso.

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; que no son considerados riesgosos desde el punto de vista de las reglas del comercio internacional (OMC) y que poseen grandes ventajas en lo referente a la promoción de la productividad, la rentabilidad y el incremento del valor agregado local.

Algunos de estos instrumentos son:

a. protección complementaria (salvaguardias, derechos compensatorios, derechos antidumping);

b. apoyo mercadológico (inteligencia de mercados; diversificación y mejoramiento de la oferta exportable; mejoras en normas técnicas, de calidad, sanitaria y fitosanitaria; etc.).

c. instrumentos de "caja verde" propiamente dichos o incentivos de tercera generación: destacan entre estos, la inversión en investigación y desarrollo (I&D) agrícola, basados en necesidades de los productores y exportadores y ligados a mecanismos de mercado que consideren todos los eslabones de la cadena productiva y los diversos estratos de producción; la transferencia efectiva de los 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; etc.

Todo lo anterior debe acompañarse con el desarrollo de capacidad efectiva para la negociación y administración de los instrumentos de diverso tipo por parte del sector público, en una visión integral y regional. Esto implica la capacitación suficiente de recursos humanos para esas tareas tanto en el sector público como en el privado.

Tal como se señaló al inicio de esta sección, debe tenerse muy presente que a la crisis estructural de la actividad agrícola centroamericana, debida en buena medida a su falta de adaptación a los requerimientos de la mayor apertura de la economía, se agrega la crisis cafetalera.

¿Por qué la crisis cafetalera debe ser analizada por sí misma?

Principalmente por lo que representa la caficultura en Centroamérica, sobre todo desde el punto de vista social. Por el peso que tiene en varias de las economías, si bien su impacto directo inicial y más grave, es en el área rural, afecta luego a toda la economía y la sociedad. Analicemos algunos datos:

Emplea 1.6 millones de trabajadores, o el 25% de la PEA rural.

Una cuarta parte de su producción está en manos de micro y pequeños productores (casi 250.000) que representan el 85% de todos los productores de café. Son, por cierto, los que tienen, en promedio, los menores niveles de productividad. Distribuyen anualmente, alrededor de US\$140 millones en salarios.

Como se ubican, tanto los asalariados como los micro y pequeños productores, entre los estratos de menores ingresos de la región, de su capacidad económica dependen indirectamente también parte importante del pequeño comercio, transporte, almacenaje, etc.

De lo anterior es fácil deducir el impacto que en términos de desarrollo humano y estabilidad social tiene una crisis en esta actividad. (Ver recuadro 4).

Lo más paradójico es que mientras las sociedades centroamericanas sufren esta crisis, producto de un descenso dramático de los precios del café exportado de la manera que se ha hecho por más de un siglo, cayendo por debajo de los costos de producción (bajo los US\$60 el quintal); 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 solo diversificar y diferenciar el producto, sino también aumentar su demanda. (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).

Así, mientras, como dijimos, por una libra de buena parte del café que exportan (en grano) los países centroamericanos reciben \$0,60 o menos (de lo cual el productor recibirá apenas una parte), los consumidores sofisticados en EEUU, pagarán \$3 por una taza en algunos lugares.

Lo anterior significa una relación de precios que va desde los US\$60 el quintal por café genérico exportado desde Centroamérica, hasta el equivalente de US\$10.000 por esas cien libras al convertirse café de primera calidad en una taza de café servido, p. ej. en "Starbucks" u otro establecimiento similar.

Aparte de la injusticia de esta situación, lo anterior devela las posibilidades enormes para aumentar el valor agregado de esta importantísima actividad.

El ejemplo del café ilustra situaciones aplicables a muchos otros productos agrícolas. De hecho, aun en el café, algunos países y empresas han avanzado bastante en esta dirección, pero el esfuerzo pendiente es mucho mayor.

Retomamos ahora lo dicho al inicio de esta sección: el mundo rural no se acaba en lo agrícola. Esto es cierto tanto para sus problemas como para sus oportunidades.

Con relación a esto último, destaca la expansión que ha tenido el turismo en los últimos años, que se ha constituido en una actividad alternativa a otras más tradicionales y en crisis como son la ganadería, el café o los granos básicos. Sus distintas modalidades o especialidades, reflejan la diversidad y riqueza del paisaje centroamericano: turismo ecológico, de montaña, histórico (ruta maya, p. ej.), artesanal, de playa.

También deben mencionarse las industrias rurales ligadas a la exportación, sobre todo, mas no exclusivamente, en la confección de prendas de vestir, alimentos y otras.

Muy incipiente es aun la explotación del potencial de la biodiversidad desde el punto de vista del uso de sus componentes para la farmacopea, perfumería y materiales en general. Esto entraña relaciones complejas entre la conservación, los conocimientos científicos y tecnológicos, la materia legal, la capacidad de gestión empresarial y estatal y pública.

De esas mismas posibilidades u oportunidades se derivan nuevos y viejos problemas, tanto en lo referente a su aprovechamiento en lo económico, como a los efectos y potencial para un mejor desarrollo humano. Este es uno de los ejes de los desafíos para el desarrollo humano y sustentable de la región.

Articulación de los elementos para el crecimiento económico:

En esta sección nos enfocamos en los desafíos fundamentales para un desarrollo económico sostenible y con desarrollo humano, a la luz de los problemas y frente a las oportunidades que se presentan.

Es importante destacar algunas de las características más significativas del desarrollo Latinoamericano que se manifiestan también en Centroamérica y que son relevantes para plantear una adecuada articulación de los elementos que contribuyan al crecimiento económico incluyente dado el actual estilo de desarrollo:

En conferencias y documentos en proceso de CEPAL, se han desarrollado diversas tesis de particular interés en este tema. Un buen ejemplo de estos planteamientos es el artículo de J.O. Ocampo, Secretario Ejecutivo de CEPAL, "Retomar la Agenda del Desarrollo",¹⁶ de donde hemos extraído algunos de los puntos más importantes recogidos en estas tesis. Se podrían resumir así los elementos más destacables de esta visión:

- 1) El crecimiento latinoamericano muestra todavía una altísima volatilidad respecto a los países desarrollados. Pero aún más preocupante es la mayor volatilidad que se da en el consumo respecto a la producción, en comparación con lo que ocurre en otras regiones y particularmente respecto a los países desarrollados. 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. Esto tiene importantes consecuencias de tipo negativo para todo el proceso de crecimiento económico que pueda sustentar un desarrollo humano sostenible. Señala Ocampo: "...un concepto limitado de estabilización basada en un objetivo [solamente de control] inflacionario puede tener un impacto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación". Y continúa "...las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que pueden tener efectos prolongados, entre otros una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales "tácitos", contactos comerciales, capital social acumulado y reputación de la empresa); una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, y una deserción escolar definitiva".¹⁷ Esto genera alta subutilización promedio de la capacidad instalada, reduciendo la productividad y las utilidades, afectando negativamente la inversión. (French-Davis, 1999¹⁸). Así, la incertidumbre provocada por inestabilidad en el crecimiento puede tener efectos más severos en la acumulación de capital que una inflación moderada.
- 2) Al considerar además la elevada volatilidad en el consumo, tenemos sistemas de protección y seguridad social insuficientes, ya que amplios sectores de la población están sujetos a elevados riesgos, producto de esta volatilidad, con el agravante de que, como sabemos, en los períodos de recesión o muy poco crecimiento, la pobreza y la desigualdad suben, pero en la recuperación los índices de pobreza mejoran muy lentamente y la desigualdad tiende a no recuperarse. Es claro entonces que la volatilidad de

la economía afecta de manera importante y negativa los índices de pobreza y desigualdad de la región.

Esta volatilidad implica, como bien lo ha planteado CEPAL, 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. A este respecto, y en ese mismo trabajo, Ocampo plantea que para ello se deben ejecutar reformas 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 anticíclicas. Más específicamente, se detallan dos (nuevas) funciones esenciales, sobre todo de los organismos financieros internacionales. La primera va dirigida a que "...mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital ...se logre compensar el efecto procíclico de los mercados financieros...". Una segunda función, "...es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados privados de capital internacionales".

- 3) Por otro lado, como también ha destacado CEPAL, 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 nuestro 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.

Todo esto significa que si nuestra preocupación central es el desarrollo humano sostenible (reducción de la pobreza, mejoramiento de índices de desarrollo social, menor vulnerabilidad de sectores pobres, protección de los recursos naturales y el ambiente), está claro que los nuevos estilos de desarrollo requieren ajustes importantes. Al final de esta sección, haremos un análisis somero de estos ajustes necesarios, a partir de la constatación de todos los elementos analizados.

La principal explicación de estos fenómenos perversos se encuentra en la tan desigual distribución de activos y de ingresos que sufre América Latina, que sin ser la zona más pobre del planeta, sí es la que presenta la distribución más desigual de acervo de capital y de flujos económicos.

Siguiendo este análisis, surge una separación en cuanto a estrategias y políticas de crecimiento económico en la búsqueda del desarrollo humano sostenible entre este tipo de análisis y otros enfoques más próximos a la ortodoxia económica neoclásica, manifestada actualmente en la fórmula llamada "Consenso de Washington" y algunas de sus variantes más cercanas.

Como se dijo al principio de este capítulo, hay acuerdos básicos y generales sobre las rutas para el crecimiento en Centroamérica entre distintos actores y enfoques. (Hay otras disidencias que aquí no analizamos). Se podrían resumir así:

- i) La orientación hacia las exportaciones y una economía más abierta, que genere verdadera competencia, es la base del crecimiento para las pequeñas economías centroamericanas.
- ii) La inversión extranjera directa constituye un factor central para la dinámica de crecimiento de estas economías, principalmente si además aporta todos o algunos de los siguientes elementos: nuevas tecnologías de producción y administración (incluyendo mercadeo y mejoras de calidad de los productos), orientación hacia las exportaciones o sustitución eficiente de importaciones, aumento de la competencia en los mercados locales, procesos dinámicos de inversión que no acaben con la inversión inicial y que más bien constituyan un ciclo dinámico de producción e inversión.
- iii) La reforma del Estado, buscando eliminar duplicaciones, desperdicio, etc. y priorización del gasto público, en función de estos mismos objetivos y desafíos.
- iv) Consolidación del respeto al Estado de Derecho e independencia de los Tribunales de Justicia, particularmente en lo referente a los derechos de propiedad.
- v) Reglas claras y estables para la inversión, la producción, el comercio y de tipo impositivo y usufructo de los beneficios.
- vi) Ambiente de seguridad personal y familiar.
- vii) Consolidación de formas democráticas de gobierno y en general de la estabilidad democrática.

Pero a partir de este punto, se “rompe el consenso” entre enfoques teóricos y surgen condiciones adicionales, que se plantean entre los análisis de “inspiración cepalina”. Además de las propuestas antes señaladas, se agregan otros aspectos de gran importancia.

Concretamente, constatado el fenómeno de la mayor volatilidad del consumo respecto de la inversión, el crecimiento y las exportaciones a que anteriormente se hizo referencia, se plantea la insuficiencia de las condiciones anteriores.

Así, se señala que no basta con la transferencia de nuevas tecnologías sino que estas deben estar ligadas, por lo menos en los sectores que representan el mayor dinamismo exportador, a la demanda de insumos locales o encadenamientos con otras empresas, particularmente pequeñas y medianas, de manera que se dé un efecto multiplicador tanto en la generación de empleos como de ingresos ligados al mercado nacional y, de ser posible, al local.

Otro elemento muy importante en este señalamiento es que las inversiones (tanto nacionales como extranjeras) deben darse, no tanto por ventajas de carácter impositivo sino por el aprovechamiento de otros factores: eficiencia (económica) de la mano de obra, localización, capacidad de innovación, menores costos de infraestructura, facilidad de instalación y operación desde el punto de vista burocrático. Y aun en estos casos, no se trata de que los menores costos y mayor eficiencia deben ser en cada uno de estos rubros, sino en su combinación y promedio o tendencia general.

Quizá más importante es la propuesta que se deriva de los estudios y conclusiones de Rodrik¹⁹, en sus análisis respecto de la globalización y la apertura económica que, planteados muy brevemente develan la existencia de una relación estrecha y directa entre el éxito en un proceso de apertura y las REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL existentes; esto es, las garantías para la población no sólo en término de atención médica y programas de alimentación de subsistencia, sino de educación, protección ante el desempleo, jubilación. Claramente, los aspectos que se apuntan en el párrafo anterior revelan condiciones estructurales de tipo anticíclico que permiten un desarrollo humano sostenible.

A la vez, de los aspectos de diferenciación que se enunciaron más arriba, se derivan propuestas de política económica muy importantes:

En primer lugar, la necesidad de una “política industrial” de nuevo tipo, no dirigida como lo fue hace algún tiempo, a escoger sectores “ganadores” y “perdedores”, sino a coadyuvar con el sector productivo en el logro de 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”. Esto incluye, 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, etc.

En segundo lugar, conlleva una política agrícola que contemple además de las medidas de apoyo general al sector (de tipo sanitario, fitosanitario e infraestructura), acciones específicas para los productores micro y pequeños, ya sea para elevar su productividad a un nivel de rentabilidad competitiva o a que logren una transición eficaz hacia nuevas actividades agropecuarias o de otro tipo, preferiblemente en el área rural (para preservar su forma de vida, si así lo desean) o por medio de nuevas actividades económicas. En otras palabras, se trata de reconocer que los cambios, particularmente en sectores con formas de vida “tradicional”, requieren el diseño y aplicación de esquemas para la transición, pues ante su ausencia las acciones derivadas de ese cambio podrían generar mayor pobreza, inestabilidad social y transgresión de las reglas de la vida democrática, reconocidas como condiciones para el nuevo modelo de crecimiento. Simultáneamente, podría incurrirse en costos, a veces ocultos para la sociedad, con ineficiencias de diverso tipo, incluyendo mala asignación de recursos públicos.

En tercer lugar, implica establecer programas graduales de tipo social que signifiquen una mejora en las condiciones de vida de la población según sus necesidades y distintos niveles de acceso, considerando rigurosamente las condiciones particulares del país, su base económica y su evolución en el tiempo. Es decir, es indispensable la construcción de “redes de protección social” para amortiguar los efectos de la apertura, si bien estas “redes” deben ser “hechas a la medida” para no frustrar tampoco inversiones basadas en costos de producción menores debido a niveles de desarrollo distintos entre países.

En el diseño de la provisión de estos servicios, la incorporación de mecanismos de mercado debe hacerse en todos los casos que ello mejore la eficiencia económica de los servicios proveídos sin excluir sectores o subsectores de la población meta.

En síntesis, la forma de articulación de estos elementos y la incorporación explícita de criterios sociales para el desarrollo humano sostenible, junto a políticas de tipo anticíclico, sin desmedro de reglas económicas para la estabilidad y criterios de especificidad y gradualidad nacionales, son puntos de divergencia en la formulación de estrategias y políticas de crecimiento a partir del reconocimiento de consenso en cuanto a los rasgos centrales del nuevo estilo de desarrollo para la región, orientado a una participación inteligente en la nueva economía globalizada.

Quizá un desafío adicional y general sea el de ampliar ese consenso hacia estos otros aspectos, de manera que la puesta en marcha de las nuevas estrategias y políticas que corresponden a los nuevos estilos de desarrollo sea más integral y sobre la base de apoyo social más sólido.

- ¹ Proyecto Estado de la Región 1999, *Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*. Informe 1, 1999. San José, Costa Rica, pág. 127.
- ² Moreno-Brid, Juan Carlos, 2002, *El crecimiento económico de América Central en los noventa: ¿Un nuevo estilo de desarrollo?* (Versión preliminar) mimeo. pp. 10-11.
- ³ Robles-Cordero, Edgar y Andrés Rodríguez-Clare, 2002, *Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?* Academia de Centroamérica. Versión preliminar, octubre, 2002.
- ⁴ Figueroa, Luis y Víctor Umaña, 2002, *Los retos de la política comercial y de la agricultura en Centroamérica: elementos para la discusión*. INCAE y CLADS.
- ⁵ CEPAL, 2001, *Estado de la región: competitividad y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Centroamérica*. por Hernández, René.
- ⁶ Proyecto Estado de la Región, *Op cit*, pág. 356.
- ⁷ CEPAL, 2002, *Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina*, por Ranis, G., y Frances Stewart, en Revista de la CEPAL Núm. 78, diciembre 2002, pág. 9, Santiago de Chile.
- ⁸ *Op. Cit* Pág. 9.
- ⁹ *Op. Cit* Pág. 7.
- ¹⁰ Ver capítulo sobre *Integración económica de Centroamérica* de este informe.
- ¹¹ CEPAL, 2002, *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina*. México, pp. 54-55.
- ¹² Basado en: CEPAL 2002, *Honduras: competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)*. Caso de los Jarrones Forrados, pp. 47.
- ¹³ Weisleder, Saúl, 1982, *Bases para una estrategia tecnológica para el sector industrial costarricense* en Revista de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 1982.
- ¹⁴ *Op. Cit*. Figueroa y Umaña, 2002.
- ¹⁵ CEPAL, 2002, *Centroamérica el impacto de la caída de los precios del café*, por Margarita Flores; A. Bratescu; J.O. Martínez; J.Oviedo y A. Acosta. Serie Estudios y Perspectivas Núm. 9, Sede Subregional de la CEPAL en México. México, abril de 2002.
- ¹⁶ CEPAL, 2001, *Retomar la agenda del desarrollo*, Santiago de Chile, 2001.
- ¹⁷ *Op. Cit* Pp. 13-14.
- ¹⁸ French-Davis, Ricardo, 1999, *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, Interamericana, Santiago de Chile.
- ¹⁹ Rodrik, Dani, 1999, *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, Num. 24, Washington, D.C., Overseas Development Council.