

INT-0834

C.1

Distr.  
INTERNA

LC/IN. 90  
15 de agosto de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario "Los temas CEPAL-Prebisch"<sup>09</sup>  
Santiago de Chile, 3 al 5 de septiembre de 1990



PRESENTE Y FUTURO DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA \*/

José Manuel Salazar

\*/ Colaboración solicitada por la Revista de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-8-1299



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
I. TEORIA Y PRACTICA EN LOS ORIGENES DE LA INTEGRACION .....	2
II. EL PENSAMIENTO DE RAUL PREBISCH SOBRE INDUSTRIALIZACION E INTEGRACION ECONOMICA .....	3
1. Industrialización, mercado común y desarrollo ..	3
2. La importancia de planificar el proceso de integración económica .....	4
3. Formas progresivas de integración y promoción de exportaciones industriales al resto del mundo .....	7
4. La aplicación del modelo cepalino en Centroamérica .....	9
III. DESARROLLO ECONOMICO E INTEGRACION EN LOS NOVENTA ...	10
1. Condiciones iniciales: la herencia de los ochenta .....	10
2. Escenarios para los noventa .....	12
3. Visiones de política económica y su influencia sobre los escenarios .....	13
4. El Plan de Acción Económico para Centroamérica y la posición de los sectores privados .....	16
5. Las nuevas bases de la integración .....	18
6. La funcionalidad de la integración para la estrategia de inserción internacional .....	20
IV. LA REACTIVACION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL .....	21
1. Aumento en la disponibilidad de divisas .....	21
2. Nuevo sistema de pagos y solución de las deudas intrarregionales .....	22
3. Programa de desmantelamiento de obstáculos al comercio .....	23
V. LA ESTRATEGIA DE APERTURA Y DE INSERCION INTERNACIONAL .....	24
1. Ajustes en la estrategia comercial .....	25
2. Tecnología y patrones de integración mundial y regional .....	27

VI. ACCIONES CONJUNTAS PARA DESARROLLO DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y RECONVERSION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS .....	28
1. Armonización de incentivos y políticas de mercado .....	29
2. Mecanismos para explotar ventajas competitivas de especialización y complementariedad a nivel regional .....	29
3. Mecanismos para desarrollar competitividad estructural .....	34
4. Mecanismos para promover la reconversión del parque industrial existente .....	38
VII. OBSERVACION FINAL .....	39
BIBLIOGRAFIA .....	41

## PRESENTE Y FUTURO DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

### INTRODUCCION

Este artículo contiene una "re-visita" al tema de la integración económica centroamericana, que en su tiempo generó grandes esperanzas y dió un gran prestigio a la CEPAL, institución que elaboró un planteamiento claro y estratégico sobre el tema. Más que dilucidar "lo que pasó", sobre lo cual se ha generado un abundante material interpretativo y empírico, este artículo proyecta el análisis hacia el futuro, partiendo de la pregunta de si en la década de los 90s la idea de la integración queda cancelada en Centroamérica ante la adopción de estrategias de apertura y de una nueva forma de inserción a los mercados mundiales, o si tiene una realidad sobre otras bases.

Como respuesta, en la sección III se plantean tres escenarios posibles sobre el desarrollo y la integración en Centroamérica en los 90s, con cierta coherencia interna y probabilidad de ocurrencia, y se evalúan algunos elementos que justifican un optimismo moderado sobre el fortalecimiento de la integración en Centroamérica en la presente década. El argumento central es que, definida sobre nuevas bases, la integración económica regional es funcional y complementaria para una estrategia de mayor inserción en la economía mundial basada en el logro de competitividad internacional. Un prerrequisito para lo anterior, es la eliminación del sesgo anti-centroamericano en el comercio que se creó en los 80s, y el aumento del comercio intrarregional, para lo cual existen perspectivas positivas con el "Plan para el Relanzamiento del Comercio Intrarregional", cuya ejecución se está iniciando y que se describe en la Sección IV.

La posibilidad de sacar el máximo provecho de las nuevas condiciones de la economía mundial depende de la capacidad de Centroamérica de hacer la transición de una política comercial estática y pasiva a una alerta y activa, es decir, de aprovechar las ventajas estratégicas de la acción conjunta en los campos comercial, financiero y de cooperación internacional. La sección V analiza algunas opciones con énfasis en la estrategia comercial.

El tema clásico y complejo de la distribución de los costos y beneficios de la integración adquiere nuevas dimensiones en el contexto de la estrategia de promoción de exportaciones. En las secciones VI y VII se examinan algunas áreas de acción conjunta para elevar la competitividad internacional y fomentar la especialización y complementariedad industrial a nivel regional, que pueden hacer que la integración sea un juego de suma positiva no solo para la región en su conjunto sino para cada una de las economías individualmente.

En cierto sentido, puede decirse que la historia ha cerrado un ciclo y los temas debatidos en la década de los 50s, en los que Raúl Prebisch participó activamente, sobre la forma de promover la integración económica y la contribución de esta al desarrollo están y continuarán, en la década de los 90s, una vez más en el centro de la discusión. Por esta razón el

artículo se inicia con una revisión de las ideas originales de Raúl Prebisch y de CEPAL sobre el tema de la integración económica, donde se demuestra la vigencia de las propuestas originales de la CEPAL y de Prebisch sobre el tema. (Sección II).

## I. TEORIA Y PRACTICA EN LOS ORIGENES DE LA INTEGRACION

Lo precario de las vinculaciones económicas e infraestructurales del istmo centroamericano durante el período colonial fue uno de los elementos que determinó que después de la independencia de España, en 1821, se derrumbara, en 1938, el proyecto de establecer una República Federal y los países optaran por formar cinco Estados separados. Sin embargo, desde entonces existió la idea de la integración como ideal político, lo cual dió origen a varios proyectos parciales de vinculación regional, una de cuyas últimas expresiones, fue la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, fue la CEPAL la que planteó un enfoque totalmente novedoso para fomentar los vinculos centroamericanos, basado en la integración económica regional, el cual contrastaba con el enfoque político de la integración y con las limitadas iniciativas planteadas hasta entonces en el campo económico. De hecho, ya en 1951 en ocasión de la creación de la ODECA, se tomó la decisión de avanzar hacia la integración económica regional, aunque no estaba claro el esquema bajo el cual se trabajaría.

Entre 1951 y 1958 la CEPAL realizó una intensa labor de apoyo y orientación a los gobiernos centroamericanos. El esfuerzo culminó con la suscripción, en Junio de 1958, del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (TM), al que siguieron el Convenio de Industrias de Integración (CII) y el Convenio de Equiparación de Aranceles (CEA). Sin embargo, posteriormente se ajustaron los compromisos con el Tratado de Asociación Económica (TAE) y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TG) firmado en 1960.

Entre el enfoque original de la CEPAL y las decisiones finales plasmadas en el TAE y en el TG se dieron importantes diferencias, en las cuales influyó fuertemente el enfoque de los Estados Unidos y su preferencia por avanzar rápidamente hacia una zona de libre comercio con un arancel externo común, dentro de la cual dominaran las libres fuerzas del mercado, eliminando los elementos de planificación, reciprocidad, el esquema de "industrias de integración" y el esquema negociado de eliminación de aranceles que planteó la CEPAL con el fin de darle racionalidad al proceso.

El contraste entre las ideas originales y las decisiones finales ha sido bien documentado en la literatura sobre el MCCA. (1) Menor atención ha

---

1. La obra clásica sobre los orígenes del MCCA es Cohen Orantes (1972). Ver también Bodenheimer (1974), Guerra-Borges (1988) y Bulmer Thomas (1989).

recibido la visión dinámica de la industrialización que formuló Raúl Prebisch sobre la secuencia sustitución de importaciones-mercado común-exportaciones industriales al resto del mundo, sobre el papel de las formas progresivas de integración a la economía mundial, y sobre la forma en que se recomendaba manejar la política comercial para incentivar esta secuencia en un proceso de industrialización equilibrado, eficiente y racional. Por su interés actual para Centroamérica y en ocasión de este número especial dedicado a su memoria, en la siguiente sección se examinan las ideas de Raúl Prebisch sobre el tema.

## II. EL PENSAMIENTO DE RAUL PREBISCH SOBRE INDUSTRIALIZACION E INTEGRACION ECONOMICA

### 1. Industrialización, mercado común y desarrollo.

Como lo afirma Prebisch: "La imperiosa necesidad de formas progresivas de integración económica se fue haciendo presente desde los primeros trabajos de esta Secretaría y después afirmándose..." (Prebisch, 1959). Entre esos primeros trabajos se destaca el Estudio Económico de América Latina, 1949 donde se argumenta que una lección básica de la primera guerra mundial, luego corroborada por la gran depresión y la segunda guerra, fue mostrar las posibilidades del desarrollo industrial y llevar "al convencimiento de que era necesario aprovechar tales posibilidades para compensar así, mediante el desarrollo desde dentro, la notoria insuficiencia del impulso que desde fuera había estimulado hasta entonces la economía latinoamericana". (CEPAL, 1949: 4). (2)

La dinámica del modelo centro-periferia que Prebisch usó en sus análisis está dada por los impactos del proceso de propagación universal de la técnica. Con base en este análisis Prebisch concluyó que el estímulo deliberado a la industrialización y, con esto, al desarrollo de las actividades complementarias (transporte, comercio, servicios) es una política necesaria en la periferia para absorber el incremento de la población, mejorar la productividad y los niveles de vida. (3)

2. Con el fin de volver a enfocar la atención sobre lo que para Prebisch fue uno de los elementos centrales en su visión del desarrollo: los factores internos de oferta y la dinámica industrial y tecnológica endógena basada en la generación y difusión del progreso técnico, y salirse de los errores de una definición que contrapone el desarrollo "hacia afuera" y "hacia adentro", Osvaldo Sunkel ha rescatado un concepto que logra salirse de estas casillas tradicionales: una estrategia de inserción internacional "desde dentro". (Sunkel, 1990).

3. El análisis básico de Prebisch para justificar la prioridad de la industrialización como estrategia de desarrollo es el siguiente: Por una parte, el progreso técnico en las actividades primarias hace inevitable el desplazamiento de mano de obra de la agricultura y de las exportaciones primarias tradicionales. Por lo tanto, estos sectores no pueden absorber productivamente el incremento de la población ni la mano de obra que queda

Sin embargo, el análisis enfatizaba la limitación que significa la estrechez del mercado para un proceso de industrialización eficiente: "A medida que se avanza en este proceso hay que abordar industrias cada vez más complejas en que la dimensión del mercado es factor primordial de productividad. De manera que si la producción continúa en los veinte compartimentos estancos en que ahora se realiza, el fruto de las nuevas inversiones de capital... seguirá alejándose del que se consigue en los grandes centros industriales de más dilatados mercados" (Prebisch, 1959: 468). Para Prebisch "la debilidad principal del proceso de industrialización reside en que se ha desarrollado en compartimentos estancos, dentro de los cuales cada país trata de hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco". (idem, 495).

De aquí la racionalidad de un mercado común: un proceso de industrialización eficiente depende de una ampliación permanente y sistemática de los mercados y esta es, para Prebisch, precisamente la función que cumplen las formas progresivas de integración económica. (4)

## 2. La importancia de planificar el proceso de integración económica

Prebisch y la CEPAL concebían el mercado común como un amplio esfuerzo negociado y racional de especialización y reciprocidad industrial orientado a los objetivos fundamentales de "mejorar el intercambio tradicional de productos primarios" y "asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos". (Prebisch, 1959: 499). Seguidamente se repasan las principales recomendaciones de Prebisch sobre la forma de promover el proceso de integración. (5)

---

redundante a causa del progreso técnico. Por otra parte, la estructura competitiva de los mercados mundiales de productos primarios y la homogeneidad de estos productos, hace que las mejoras de productividad en estas actividades en su mayoría no puedan ser apropiadas vía precios más altos; sino que son trasladadas a los centros vía precios bajos. Por lo tanto, dentro de una estructura económica compuesta por una periferia especializada en productos primarios y un centro especializado en manufacturas, no es posible para la periferia estrechar las diferencias de ingresos con los grandes centros industriales, aunque haya mejoras en la productividad. De aquí la prioridad de la industrialización de la periferia y el intercambio recíproco de bienes industriales con los centros, como medio para lograr el objetivo básico del desarrollo económico: absorber productivamente a la fuerza de trabajo y mejorar los niveles de vida.

4. "En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para el intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la industrialización y atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países." (Prebisch, 1959: 468).

5. En 1959 Prebisch publicó su obra El Mercado Común Latinoamericano. Este libro integra por una parte, las ideas desarrolladas por la CEPAL durante el intenso trabajo de asesorar y orientar el proceso de integración



a. Etapas, secuencia y velocidad del proceso. Se plantea una primera etapa de diez años orientada a darle un gran impulso al intercambio recíproco mediante las siguientes medidas: eliminar todas las restricciones no arancelarias al comercio; reducir el nivel medio de los aranceles al comercio intra-regional manteniendo cierto nivel de protección uniforme frente al resto del mundo; y desarrollar un sistema adecuado de créditos y pagos. Esta primera etapa se ve como experimental y exploratoria. La meta del mercado común, la liberación del intercambio, debe ser materia de una segunda etapa negociada entre los gobiernos tomando en cuenta la experiencia anterior. El gradualismo se justifica en términos de lo que en el lenguaje actual llamaríamos costos del ajuste, y al respecto Prebisch enfatiza el principio fundamental de que "no sería aceptable fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos" (Prebisch, 1959: 467).

b. La forma de los compromisos. Se recomienda trabajar con compromisos en términos de metas cuantitativas de reducción de los niveles medios de los derechos aduaneros, tanto entre los miembros del mercado común como con respecto a la tarifa frente al resto del mundo. En cuanto a esta última: "El objetivo final es llegar a la uniformidad de esta tarifa, a fin de asegurar la igualdad de condiciones competitivas en todos los países contratantes... Todo ello deberá ser objeto de negociaciones sucesivas hasta que el mercado común llegue a constituirse con el andar del tiempo en forma de unión aduanera" (Prebisch, 1959: 488). En cuanto a la liberalización del comercio intrarregional se recomienda el método de hacer listas de inclusión, es decir, liberalizar los productos incluidos en las listas, en vez de listas de exclusión, que toman como norma el libre comercio excepto en los productos listados. Además, para efectos de definir el ritmo de la reducción arancelaria la CEPAL distinguió varias categorías de productos según su naturaleza agrícola o industrial, la elasticidad ingreso de la demanda, el potencial para sustituir importaciones, y los impactos de una irrupción brusca de la competencia.

c. Tratamiento diferencial para países de desarrollo incipiente. Para conciliar la exigencia de un mercado común de un mayor intercambio recíproco y especialización mediante una liberalización del comercio intrarregional, con la necesidad de una mayor protección media para los países de desarrollo incipiente y menor productividad, se recomienda un régimen de concesiones especiales. Este constituiría una excepción al principio de la nación más favorecida, en el sentido de que las rebajas o eliminaciones de derechos que un país más avanzado acordara con uno de desarrollo incipiente no se extenderían a todos los otros países miembros del mercado común, sino solo a los de desarrollo incipiente. Esta excepción no solo beneficia el desarrollo de economías más atrasadas sino que le permite al país más avanzado ir mucho más lejos en otorgar concesiones especiales a estas economías si estas no se

---

en centroamérica desde 1951, y por otra, las recomendaciones de un Grupo de Trabajo montado por la Secretaria General de la CEPAL para plantear recomendaciones concretas a los gobiernos para constituir un Mercado Común Latinoamericano.

extienden a otros países avanzados. Debe observarse que este principio es precisamente el que adoptó el GATT durante la Ronda Tokio y es el que se aplica en el caso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). (6)

d. El principio de reciprocidad. El concepto de reciprocidad se refiere a la importancia de que las importaciones que hagan los países miembros de un mercado común puedan ser cubiertas, es decir financiadas, con sus propias exportaciones industriales adicionales, además de sus exportaciones primarias. Este concepto de reciprocidad es esencial en los planteamientos de Prebisch y de la CEPAL sobre la política comercial, y es por supuesto generalizable al intercambio no solo dentro de un Mercado Común Latinoamericano, sino a la integración con cualquier bloque comercial más amplio. De no aplicarse este principio, una política de liberalización comercial, no daría impulso a la industrialización como tal, y al desarrollo de los servicios asociados. (7)

Prebisch señala que, en la práctica, la fuerza competitiva de ciertos países haría que, ante una liberalización del comercio, sus exportaciones prevalezcan en el mercado de otros países menos competitivos y que es esencial para la dinámica comercial del mercado común (o bloque comercial) que situaciones de este tipo no provocaran medidas restrictivas. El principio de reciprocidad significa que los países más competitivos deben tomar medidas adicionales de liberalización para estimular sus propias importaciones industriales provenientes de países de menor desarrollo relativo y menos competitivos.

Otra dimensión de la reciprocidad atañe al hecho de que la protección tiene diferentes significados en países especializados en productos primarios y en los centros industriales. Dado que la elasticidad-ingreso de la demanda por importaciones industriales de la periferia es mayor que la elasticidad-ingreso de la demanda por productos primarios en los centros, un nivel moderado de protección en la periferia es un instrumento para corregir este sesgo. En contraste, la protección de los centros industriales ante importaciones agrícolas y primarias provenientes de la periferia acentúa este sesgo, tiende a retardar el desarrollo de la periferia y a disminuir el ritmo de crecimiento del intercambio mundial.

---

6. "Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo", Decisión de 28 de Noviembre de 1979 (L/4903), en GATT (1986).

7. Actualmente la revolución tecnológica, la expansión del comercio intra-industrial, en servicios, y en actividades intensivas en conocimiento, y los nuevos patrones en las cadenas de productos y de comercialización/exportación que se están generando, requerirían una reinterpretación de la reciprocidad definida estrechamente en términos del balance comercial en productos industriales. Sin embargo, el concepto sigue siendo valioso ya que enfoca la atención directamente sobre las estructuras del comercio exterior y sus impactos sobre el patrón de desarrollo. (Ver Antonelli, 1990; Rowthorn y Wells, 1988).

Otra inferencia hecha por Prebisch de lo anterior, es que la reducción de la protección en los centros lleva implícitos elementos de reciprocidad, ya que el incremento resultante en las exportaciones primarias de la periferia va seguida de un aumento correlativo en sus importaciones de productos industriales. Esto ocurre aún sin una reducción de los aranceles en los países periféricos en virtud de la mayor elasticidad-ingreso de su demanda por importaciones industriales. "El concepto tradicional de reciprocidad, que exige de los países periféricos concesiones aduaneras análogas a las introducidas en los centros, no tiene en cuenta esta reciprocidad implícita." (Prebisch, 1959b: 457). La mayor capacidad de importación de la periferia hace que las concesiones aduaneras recíprocas con los centros industriales, en vez de ayudar a estos países a alcanzar un ritmo más alto de crecimiento, podrían deteriorar sus posibilidades de desarrollo industrial.

Dos conclusiones deben destacarse en este punto: (a) el concepto de reciprocidad de Prebisch es diferente del concepto tradicional ya que involucra explícitamente un concepto de balance comercial en el intercambio de productos industriales y, por lo tanto, un argumento a favor de la promoción de exportaciones industriales en los países de menor desarrollo relativo. (b) Es claro que la planificación que sugiere Prebisch para orientar el proceso de integración no significa estatizar, ni sustituir los mercados, ni obligar al sector privado a cumplir planes predeterminados. Significa aplicar una política comercial y de transición hacia la competitividad internacional progresiva y estratégica, basada en esfuerzos negociados y racionales de incorporación a relaciones comerciales cada vez más amplias. Seguidamente se profundiza en este último aspecto.

### 3. Formas progresivas de integración y promoción de exportaciones industriales al resto del mundo

El sendero de la industrialización, y su exigencia de ampliar permanente y sistemáticamente los mercados demandaba, según Prebisch, formas progresivas de integración económica. A su vez, Prebisch señaló que esto requería políticas adecuadas de incentivos y, específicamente, revisión de los aranceles proteccionistas: "A medida que se avanza en la sustitución de importaciones habrá que ir modificándola (la tarifa aduanera) por la necesidad de dar protección a nuevas industrias sustitutivas y sin perjuicio de las reducciones de derechos que sea posible establecer en las industrias ya existentes" (Prebisch, 1959: 473).

El escenario dinámico que Prebisch formula es que la sustitución de importaciones eficiente en un mercado común ampliado sirve de puente para pasar a una etapa de intercambio recíprocamente beneficioso en productos industriales con los centros: "...el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de la exportación industrial" (Prebisch, 1959: 474). (8) A su vez, la reducción de

---

8. Este escenario fue formalizado por Paul Krugman en su artículo "Sustitución de importaciones como promoción de exportaciones" en Kierzkowski (1984).

costos justificaría una reducción de la tarifa media frente al resto del mundo. Esto significa que el mercado común ofrece la oportunidad de negociar como bloque comercial la disminución recíproca de tarifas frente al resto del mundo, con efectos beneficiosos para el comercio internacional.

Sin embargo, ya en 1959 Prebisch observa que la reducción de costos para una sustitución de importaciones eficiente no se ha dado en suficiente grado porque "al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas -cuando no prohibiciones- a la importación, se ha enriquecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno". Por lo tanto,

"La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre los países latinoamericanos, en unos casos y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana. ...Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su significado, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados." No obstante, para ello "...será necesaria una readaptación de la política comercial a las nuevas condiciones de la realidad. Sin ella, el mercado común latinoamericano no podrá por sí mismo alentar el intercambio con los grandes centros." (Prebisch, 1959, 474-475, énfasis original). (9)

En 1964 Prebisch vuelve sobre el tema y argumenta que: "Es indudable que la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha contribuido notablemente a la elevación del ingreso en los países en desarrollo, pero lo ha hecho en grado mucho menor del que pudo haberse conseguido con una política racional que combinara juiciosamente la sustitución de importaciones con las exportaciones industriales." (Prebisch, 1964: 248, énfasis original).

En conclusión, en la visión de Prebisch, el mercado común no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para facilitar la industrialización y el avance hacia nuevas formas de integración en la economía mundial basadas en competitividad internacional e intercambio recíproco en productos industriales con los centros.

---

9. En cuanto al incremento de exportaciones industriales al resto del mundo en 1959 Prebisch observó que: "esto es lo que está ocurriendo precisamente con los países de Europa Occidental en el mercado de los Estados Unidos. Más aún, hay países asiáticos que están desarrollando ahora su exportación textil a países europeos" (Prebisch, 1959: 473).

#### 4. La aplicación del modelo cepalino en Centroamérica

Gran parte de las críticas que se han formulado a la sustitución de importaciones surgen de que la estrategia cepalina se probó y fracasó. Sin embargo, a la luz de lo planteado en las secciones anteriores, es claro que, excepto por el elemento central de promover la industrialización con base en el mercado regional, el modelo cepalino no se siguió en centroamérica. (10)

En primer lugar, en el origen del proceso los principios de gradualismo y reciprocidad planteados por la CEPAL para orientar y planificar la transición hacia la zona de libre comercio, fueron descartados a favor de una transición rápida basada en el libre comercio detrás del arancel externo común. Por lo tanto, la dinámica económica que se generó, y en consecuencia, la distribución de costos y beneficios dentro del mercado común, quedó determinada solo por uno de los componentes previstos por la CEPAL en el proceso: el libre mercado y las decisiones privadas de los inversionistas. El otro elemento complementario, que enfatizaba la planificación de la producción y de la inversión a nivel regional con el fin de enfrentar el problema de los países de menor desarrollo relativo, se perdió con este enfoque.

En segundo lugar, y posiblemente aún más importante, la política comercial externa del MOCA en las últimas tres décadas tampoco siguió la estrategia planteada por Prebisch y la CEPAL: se exageró la protección, los incentivos no fueron revisados oportunamente, se enrareció el ambiente competitivo interno y no se promovieron las exportaciones industriales al resto del mundo. Es decir, la estructura de incentivos lejos de planificarse y adaptarse dinámicamente a las nuevas condiciones, quedó congelada y relativamente estática por 25 años.

Tercero, tampoco se amplió suficientemente el mercado interno con políticas redistributivas, de reforma agraria, y otras reformas sociales tal como había propuesto la CEPAL. Finalmente, el objetivo de que la integración sirviera como una forma de capacitar a la región para participar competitivamente en los mercados mundiales se cumplió en la medida en que el parque industrial existente y el aprendizaje tecnológico logrado son precisamente la base sobre la que se puede dar el desarrollo exportador de los 90s, sin embargo, la crisis de los 80s ha destruido parte de esta capacitación y aprendizaje.

Puede concluirse que buena parte de los problemas que caracterizaron a la sustitución de importaciones bajo el esquema del MOCA se deben no al

---

10. A esta conclusión han llegado varios analistas del proceso de integración en Centroamérica. Por ejemplo Eduardo Lizano: "Yo diría que existe una política interna, que hemos seguido durante muchos años, que no tiene que ver con el modelo de la CEPAL" (Lizano, 1980: 127). Alfredo Guerra-Borges (1988: 19) sostiene que: "...las decisiones finales se apartaron por completo de las ideas originales propuestas por la CEPAL." Bulmer-Thomas (1990) señala que los problemas del MOCA se deben más bien a políticas inadecuadas que a la sustitución de importaciones per se.

"modelo cepalino", sino más bien a que no se siguieron las recomendaciones de la CEPAL. Lejos de estar históricamente superadas, las ideas originales de Raúl Prebisch sobre política comercial, sobre la forma de combinar eficientemente integración económica y competitividad internacional, mercado común y exportaciones industriales al resto del mundo, están vigentes y pueden ser fuente de inspiración para el replanteamiento de la estrategia de desarrollo y de integración económica en que la región Centroamericana está actualmente involucrada.

### III. DESARROLLO ECONOMICO E INTEGRACION EN LOS 90s

#### 1. Condiciones iniciales: la herencia de los 80s

En la década de los 80s Centroamérica caminó hacia la desintegración económica y social:

La región vive desde los finales de la década de los setenta una crisis profunda, que ha significado una pérdida de casi un cuarto de siglo en su desarrollo, y cuyas dolorosas consecuencias se proyectarán por muchos años en el futuro. Los motores de crecimiento del pasado dan muestras de agotamiento... La mayoría de los indicadores revelan un dramático deterioro de las condiciones de vida. Con diferencias importantes entre países, es cada vez más numerosa la población en estado de pobreza extrema, y la desocupación y el subempleo han crecido en forma alarmante. A causa de los conflictos sociopolíticos y la escasez de oportunidades de empleo, se han producido migraciones masivas que afectan a un 15% de la población. Ello ha provocado una profunda escisión social, con desarticulación de las familias y desarraigo de las poblaciones, así como importantes pérdidas de capital humano. Asimismo, se ha registrado una cuantiosa fuga de capitales, los sistemas productivos se han debilitado y descapitalizado y algunos eslabonamientos intersectoriales se han deteriorado." (CEPAL, 1990)

La experiencia ha sido por supuesto heterogénea, pero dentro de esta diversidad un denominador común fue el deterioro de los sectores industriales y la paralización del comercio intrarregional: entre 1980 y 1986 el comercio intrarregional se redujo en un 60%. Además del impacto negativo de las condiciones adversas en la economía mundial y de los conflictos armados y civiles, durante los 80s varios elementos fueron determinantes en este deterioro:

(1) En primer lugar, el agotamiento del propio dinamismo interno del modelo de sustitución de importaciones. Esta estrategia permitió un crecimiento promedio del PIB centroamericano de alrededor de 6% por año entre 1960 y 1975, logró un amplio cambio en la estructura productiva, y una importante acumulación de capacidades tecnológicas que es precisamente la base sobre la que puede darse el crecimiento exportador en los 90s. Sin embargo, ya a finales de la década de los 70s había signos claros de que la estrechez del mercado no le permitiría a las economías centroamericanas seguir creciendo al mismo ritmo bajo este modelo. No obstante, los altos grados de protección

y de sesgo anti-exportador se mantuvieron, y no se revisaron los incentivos a la exportación ni las políticas cambiarias para hacer las exportaciones rentables.

(2) La capacidad de importación del área se redujo severamente por una combinación de fuga de capitales, reducción de la producción y precios bajos de los productos de exportación y aumento del servicio de la deuda. Dado el alto componente importado de la producción manufacturera, esto redujo la oferta de manufacturas regionales.

(3) La escasez de divisas y el atraso en el pago de las deudas entre los países miembros condujo a la imposición de fuertes restricciones comerciales y cambiarias. Esto a su vez provocó el colapso de la Cámara de Compensación Centroamericana y puso fin a la libre convertibilidad entre las monedas centroamericanas. (Brock, 1989). Esto redujo también la demanda y la capacidad de compra de bienes industriales.

(4) Los gobiernos respondieron a la crisis con políticas de estabilización y ajuste recesivas que buscaban el ajuste individualmente y en cierta medida a expensas de los demás miembros del MCCA. (Weeks, 1990).

(5) La reducción de la demanda y las condiciones de incertidumbre y riesgo, provocaron una reducción drástica de la inversión industrial, tanto en cuanto a nuevas inversiones como en cuanto a gastos en mantenimiento del parque industrial existente. Esto contrasta con el hecho de que 1980-86 fue un acelerado período de modernización tecnológica y reorganización industrial a nivel internacional. Sumado al daño causado por los desastres naturales y las acciones armadas en el parque industrial y en la infraestructura de apoyo a la producción, esto significa un deterioro de la competitividad. Por lo tanto, reactivar el MCCA significa en buena medida reconstruirlo. (Irvin y Holland, 1990: 31)

En la desintegración del MCCA han influido dos fenómenos que han hecho que el comercio intracentroamericano aparezca como prensado entre las dos piezas de una tenaza: un regreso al proteccionismo nacional y el aumento de las importaciones extrarregionales. Fuentes (1989b) muestra que la imposición de barreras comerciales generó un proceso ineficiente de sustitución nacional de importaciones. Con la excepción de Nicaragua, la producción nacional en cada país ha cubierto una porción creciente de la demanda interna de manufacturas, sustituyendo importaciones regionales. Por otra parte, el peso de las importaciones de origen extrarregional ha aumentado, no solo a causa de las políticas que han discriminado en contra de las importaciones regionales, sino de otros factores que han facilitado las importaciones extrarregionales. Las medidas para eliminar el sesgo anti-centroamericano y liberalizar el comercio intrarregional se analizan en la sección IV.

## 2. Escenarios para los 90s.

Las condiciones con que se inicia la década de los 90, dan pie para plantear tres escenarios generales en cuanto al desarrollo y la integración económica centroamericana en la presente década, con cierta consistencia interna y probabilidad de ocurrencia:

Escenario (A): Des-integración. El más negativo sería un escenario dominado por el estancamiento económico y social en varios de los países de la región, quizás agudizado por procesos de ajuste socialmente ineficientes, excluyentes y costosos, sin suficientes mecanismos de compensación social. Una variante catastrófica de este escenario podría ocurrir si se dan pasos atrás en cuanto a paz y democracia. Los esfuerzos diplomáticos y las energías de negociación tendrían que concentrarse de nuevo en paz y democracia. Como señaló el Informe de la Comisión Sanford, la clave de la recuperación económica es el cese de los conflictos armados: "...el cese de las hostilidades pondría fin al enorme drenaje de recursos ocasionado por la migración en masa, la fuga de capitales, la destrucción de cultivos y carreteras, la asignación de recursos a los presupuestos militares en vez de utilizarlos en inversiones productivas, y el clima patético para las inversiones en una región azotada por la guerra." (Informe, 1989: 91).

En ambos casos el campo de maniobra para una mayor integración económica a nivel regional se reduciría a un mínimo, el comercio intrarregional se mantendría en los niveles bajos en que ha estado en la década de los 80s, lo cual, aunque no necesariamente implica el abandono total del programa de integración, sí implica que no se revierte significativamente el proceso ineficiente de sustitución nacional de importaciones que se dió en los 80s. Bajo este escenario los países de mayor desarrollo relativo, como Costa Rica, o que mantengan un mínimo de consenso al interior de sus propias fronteras, probablemente optarían por profundizar sus estrategias nacionales individuales. Aún sin los elementos más catastróficos imaginables en este escenario, el grado de deterioro económico y social ha llevado a ciertos analistas de la región a ser pesimistas sobre las perspectivas de la integración. Por ejemplo John Weeks recientemente ha concluido que: "Cualquiera que sea la promesa que la integración económica centroamericana pudiera o no haber tenido para el largo plazo, se ha incorporado a las filas de las causas perdidas para el futuro predecible" (Weeks, 1990: 48).

Escenario (B): Crecimiento con integración limitada. Un escenario caracterizado por la consolidación paulatina de la paz y la democracia en cada país, mayor confianza para la inversión y diversos grados de reactivación económica en cada economía como resultado de los programas de ajuste estructural y otras reformas económicas, pero en el cual cada país continúa sus políticas de estabilización y ajuste relativamente descoordinado de los demás. La inestabilidad de precios y cambiaria, y los diferentes ritmos de la estabilización y ajuste, permitirían solo un aumento moderado del comercio intrarregional, lo cual a su vez, limitaría las posibilidades de una mayor integración. Además, en la medida en que no se armonicen los regímenes de incentivos, tanto para la promoción de exportaciones como para la atracción de inversiones, se profundizarían las



desigualdades en el crecimiento y en la distribución de la inversión, y podría incurrirse en guerras de incentivos de alto costo fiscal y negativas para todos los participantes. La coordinación de políticas y la distribución de los costos y beneficios de la integración siempre fueron dos temas controversiales que limitaron el potencial para una mayor integración aún en los mejores tiempos del proceso. Con el retroceso de los 80s, podría dificultarse aún más el encontrarle soluciones satisfactorias a estos problemas, aunque como veremos, estos problemas se transforman en el contexto de la nueva estrategia de inserción internacional. Finalmente, aunque este escenario incluye beneficios derivados del ajuste y la reactivación en economías individuales, y de un aumento moderado del comercio intrarregional, también involucra costos por desaprovechar el potencial para las acciones conjuntas en los campos de las negociaciones comerciales y del fomento de la competitividad internacional de la región.

Escenario (C): Aceleración del desarrollo con integración. Un escenario en el que se profundizan los procesos de concertación dentro y entre los países centroamericanos con énfasis en los temas económicos, de manera que se van profundizando los consensos sobre las estrategias de desarrollo nacional, se va mejorando la coordinación entre las políticas económicas, y se van descubriendo las oportunidades y los beneficios de la acción conjunta. Este escenario pondría en movimiento un círculo virtuoso en el que el aumento del comercio intrarregional y el mejoramiento de las expectativas sobre el desarrollo, fortalecería internamente la paz y la democracia, aumentaría las posibilidades de acción conjunta y de cooperación internacional, multilateral y bilateral, y crearía un clima de confianza para la inversión. Bajo este escenario se maximizarían las posibilidades de encontrar soluciones concretas al problema de los diferentes grados de desarrollo relativo entre los países, de manera que la integración se convierta en un juego de suma positiva, no solo para la región en su conjunto sino también para cada uno de los países. En otras palabras, es el escenario más favorable para avanzar hacia la meta que se plantearon los Presidentes Centroamericanos en la Reunión Cumbre de Junio de 1990: un programa regional de desarrollo con integración.

### 3. Visiones de política económica y su influencia sobre los escenarios.

Cumplido el prerrequisito de paz, democracia y un consenso político y social mínimo, es decir, descartado el escenario A, las perspectivas para una mayor integración económica regional y, específicamente las probabilidades de ocurrencia de los escenarios B o C, dependerán, entre otros factores, de las políticas económicas que los gobiernos decidan aplicar. Existe un amplio consenso en Centroamérica sobre la necesidad de inducir ajustes estructurales, de adoptar una estrategia de desarrollo basada en una genuina competitividad internacional (11) y de buscar nuevas

---

11. Fajnzylber ha introducido una distinción útil entre "competitividad auténtica", basada en incrementos de productividad y en la incorporación del progreso técnico, y "competitividad espúrea", basada en salarios bajos y caídas del ingreso real. (Fajnzylber, 1990: 85).

formas de insertarse en el mercado mundial. Sobre lo que no hay un consenso suficientemente amplio y sólido es sobre la forma de lograr esto, y sobre el papel de la integración regional en esta estrategia.

Aunque las perspectivas de la integración mejorarán en la medida en que se asuma una perspectiva no doctrinaria sino más bien pragmática, debe reconocerse que coexisten en Centroamérica tres visiones con opiniones relativamente bien definidas y con oportunidad de influir sobre la política económica y, por lo tanto, sobre la viabilidad de los escenarios definidos arriba:

(a) La ortodoxia neo-liberal de los 80s, la cual se caracteriza en sus versiones más extremas por: (1) la adopción irrestricta de los precios internacionales como normas de eficiencia, perdiendo de vista aspectos estratégicos de las políticas comerciales; (2) considerar el sector exportador (productos transables) como la panacea del desarrollo nacional, sin considerar el papel del sector de bienes no transables y la importancia de servicios complementarios incluyendo el Estado; (3) distinguir dicotómica y excluyentemente entre estrategias orientadas hacia adentro o hacia afuera, sin considerar que los Países de Industrialización Reciente exitosos en realidad han seguido una combinación de estas dos estrategias; (4) identificar la mayor apertura con el laissez-faire, dándole al estado un papel pasivo y neutral como equivocadamente argumenta que ocurrió en los países del Sudeste Asiático; y (5) favorecer políticas de eliminación rápida de todas las distorsiones impuestas por el gobierno, olvidándose de las consecuencias de las distorsiones endógenas o intrínsecas de los mercados y de las estrategias de transición del tipo "second-best". (12)

Este enfoque, dominado por lo que Ignacy Sachs ha llamado la "teología del mercado", presenta varias dificultades en el contexto centroamericano:

(1) Los altos costos sociales de políticas de rápida apertura y liberalización son inaceptables en vista de la crítica situación social heredada de los 80s. En centroamérica deben evitarse políticas económicas que puedan poner en peligro la consolidación de los logros que tanto costó alcanzar en el campo de la paz y la democracia.

(2) La dificultad no es solo que los costos de la estrategia son

---

Las experiencias de apertura y liberalización inspiradas en estas posiciones extremas han sido ampliamente consideradas como fracasos por múltiples razones: sus altos costos económicos (des-industrialización) y sociales (desempleo) y sus impactos distributivos regresivos (concentración de la propiedad y del ingreso); por haber inducido fenómenos económicos inesperados que llevaron a distorsiones en algunos casos más elevadas que las que se pretendieron resolver; o por llevar a situaciones insostenibles donde hubo que dar pasos atrás en la pretendida liberalización. En el caso de Chile, por ejemplo, uno de los padres de algunas de estas reformas, el Profesor Arnold Harberger, reconoció con honestidad que la experiencia Chilena "representa toda una lección de humildad para los economistas" (Harberger, 1985: 460).

inaceptables, sino que esta no es necesariamente la estrategia más eficaz para promover el objetivo de crecimiento de las exportaciones y desarrollar ventajas competitivas. Como lo ha señalado Paul Krugman: "Si la clave para el éxito exportador es simplemente que los mercados libres funcionen, de manera que cualquier país que liberaliza sus mercados puede esperar llegar a ser otro Taiwan, la respuesta sería que ya hemos encontrado la receta para un desarrollo dramático a nivel mundial. Desafortunadamente esto no es así." (Krugman, 1989: 192).

(3) Al promover la integración más completa y rápida posible de los mercados financieros y de productos de cada país individualmente con el "mercado mundial", esta visión probablemente en el mejor de los casos será exoéptica en cuanto a ciertas iniciativas que son importantes fomentar competitividad y perfeccionar la integración económica tales como: imprimir gradualismo y coordinar regionalmente los procesos de ajuste, esfuerzos conjuntos de reconversión industrial y agrícola, estrategias conjuntas de ciencia y tecnología, o mecanismos audaces de concertación y planificación estratégica entre el sector público y privado, y entre éstos a nivel centroamericano, que corren el peligro de ser rechazados por considerarse "intervencionistas". (13)

(b) La estrategia del ajuste estructural. También persigue como objetivos finales una economía sin distorsiones de precios y un Estado reducido en tamaño y funciones, pero se diferencia de las posiciones más extremas por poner más atención a: los problemas de la transición (velocidad y secuencia de las medidas), por lo que es más abierta a incorporar elementos gradualismo; a las condiciones de viabilidad de las políticas y de las reformas institucionales; y crecientemente, a los costos sociales del ajuste. Es de esperar que todos los países centroamericanos en la década de los 90s estarán ejecutando programas de ajuste estructural (PAEs) por cuenta propia o negociados formalmente con organismos internacionales, lo que plantea el tema fundamental de cómo compatibilizar y hacer converger los PAEs con el proceso de integración económica. (Fuentes, 1989).

(c) La estrategia neo-estructuralista. Este enfoque incluye como principales elementos: un argumento sobre la importancia de ampliar los mercados y utilizar el comercio internacional como fuente de crecimiento pero con una visión estratégica de la política comercial, y de los procesos de apertura y de inserción a la economía mundial (14); un concepto sistémico de la competitividad que lleva a enfatizar además de los factores precio y costo tradicionales, los elementos no precio, el aprendizaje tecnológico, la formación de recursos humanos y las dimensiones estructurales de la

---

13. Ver, por ejemplo, las discusiones sobre este tema en el Seminario Taller sobre Reconversión Industrial en Centroamérica en CEPAL (1990).

14. El argumento no es solo por el lado de la demanda, que la ampliación de mercados es necesaria para dinamizar el crecimiento, sino también por el lado de la oferta, que el comercio internacional es el principal mecanismo a través del cual se introduce y difunde el progreso técnico.

competitividad; un énfasis en los aspectos de equidad y distributivos del desarrollo y la política económica, así como en los mecanismos de participación y concertación de los agentes en las decisiones económicas. (15)

Como elementos propositivos relevantes en este contexto se sostienen los siguientes: (a) que la reactivación económica y el crecimiento sostenido requieren un marco macroeconómico coherente y estable (Ffrench-Davis, 1990); (b) que la problemática de la política industrial y de desarrollo no es simplemente la de lograr una apertura o liberalización comercial, aunque la necesidad de eliminar el sesgo anti-exportador y otras distorsiones de precios es evidente, sino que también se requieren acciones complementarias y selectivas para fomentar la competitividad internacional, fortalecer el papel de la pequeña y mediana empresa y promover la articulación productiva y, (c) que definida sobre nuevas bases la integración económica regional es compatible y funcional para la nueva estrategia de desarrollo basada en la competitividad internacional y la inserción en los mercados mundiales. Debe notarse que el "enfoque europeo", sobre el que se fundamenta la colaboración de la CEE con el proceso de integración centroamericana, es afín a esta visión neo-estructuralista. (16) así como la estrategia propuesta en el Informe de la Comisión Sanford (1989).

Finalmente, debe observarse que al margen de los deseos y preferencias de determinadas visiones económicas, el MOCA generó una estructura económica con un alto grado de interdependencia y una clase empresarial que reconoce la importancia de esta interdependencia y comercio recíproco. Los sectores privados centroamericanos han aumentado grandemente su cohesión y han desarrollado una institucionalidad de vasos comunicantes y gremiales a nivel nacional y regional que está teniendo cada vez una mayor influencia en la dirección que pueden tomar los esfuerzos de integración.

#### 4. El Plan de Acción Económico para Centroamérica y la posición de los sectores privados

Existen varias razones para un optimismo moderado en el sentido de que el desarrollo y la integración económica centroamericana en los noventa puede aproximarse al escenario C definido arriba.

La primera de ellas es que, en el plano político, el progreso alcanzado por los gobiernos en el campo de la Paz y la Democracia ha fortalecido la fe en los resultados del diálogo y la negociación, y la tenacidad de los gobiernos en continuar esfuerzos por un sendero genuinamente

---

15. Como muestras de esta visión ver CEPAL (1990), Ffrench-Davis (1988, 1990); Fanjzylber (1989; 1990); la colección de artículos en Sunkel (1990) y los volúmenes 16 y 17 de la Revista Pensamiento Iberoamericano, que recogen las contribuciones al seminario "Reestructuración Industrial y Competitividad Internacional".

16. Ver Irvin y Holland (1990).

centroamericano. (17) Venciendo grandes obstáculos los esfuerzos durante los 80s culminaron en las reuniones de Esquipulas I y II donde, aparte de reafirmar su decisión de hacerse cargo de su propio destino, los Presidentes centroamericanos formalizaron compromisos en materia de amnistía, cese al fuego, consolidación de la paz, limitación de armamentos, democratización y elecciones libres, respeto a los derechos civiles y políticos, atención a desplazados y refugiados y aceleración del desarrollo. Desde principios de 1989 ha habido elecciones libres en 5 países. En la última década nunca había habido tanta homogeneidad democrática y política, ni mayor situación de paz, aunque ciertamente en varios países la situación es vulnerable.

La segunda razón para optimismo es la decisión de los Gobiernos de concentrar esfuerzos en el campo del desarrollo, en combinación con las oportunidades que se están abriendo a raíz de cambios radicales en la economía internacional. En la reunión de Montelimar (Nicaragua, 3 de Abril 1990) los Presidentes centroamericanos reafirmaron la tesis de que paz, democracia y desarrollo son inseparables, y decidieron que, en vista del progreso en el logro de los primeros dos elementos, había llegado el momento de volcar la atención y energías sobre el tercero, es decir sobre el desarrollo y la reconstrucción económica, para lo cual se reunieron de nuevo en Guatemala en Junio, por primera vez en una Cumbre Económica exclusivamente dedicada a este tema. (18)

Como lo ha señalado el Informe de la Comisión Sanford: "A partir del Acuerdo de Esquipulas II los centroamericanos han realizado un esfuerzo extraordinario para coordinar sus medidas y propuestas. Ese proceso, que comprende desde reuniones de los presidentes y vicepresidentes hasta cónclaves regionales de numerosas asociaciones privadas, refleja el entusiasmo por la integración y ha sentado algunas bases para institucionalizar la coordinación entre los gobiernos". (Informe, 1989: 69). La Cumbre Económica adoptó el "Plan de Acción Económico de Centroamérica" (PAECA) que incluye los siguientes compromisos y directrices; algunos de los cuales se analizan adelante:

1. Establecer el nuevo Sistema Regional de Pagos y ejecutar el Programa de Desmantelamiento de los Obstáculos al Comercio Centroamericano, ambos de los cuales ya están diseñados, negociados y listos para entrar en

---

17. Guido Fernández (1989), contiene una visión desde dentro de estos esfuerzos, particularmente sobre la génesis y desarrollo del Plan de Paz del Dr. Oscar Arias, Presidente de Costa Rica (1986-1990), que fue la base para los acuerdos de Esquipulas I y II.

18. En los preparativos de esta reunión y en la elaboración del enfoque de los gobiernos participaron muy activamente, además de los ministerios de economía, diferentes organismos de integración y la CEPAL como Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional. Ver: Documento de discusión para la cumbre económica centroamericana, elaborado por la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, integrada por: SIECA, BCIE, CMCA, ICAITI, ICAP, INCAP y CEPAL.

- operación.
2. Impulsar un programa de construcción y reconstrucción de infraestructura física que apoye la integración comercial, con miras al desarrollo integral hacia adentro y hacia afuera.
  3. Estrechar la coordinación regional en materia de comercio exterior, inversión extranjera y turismo, incluyendo acciones coordinadas de incorporación y participación en el GATT.
  4. Fomentar los procesos de concertación, consulta y participación entre los gobiernos y los diversos sectores sociales.
  5. Impulsar una política de reconversión industrial gradual y selectiva a nivel regional.
  6. Apoyar la transformación de empresas estatales fomentando una amplia tenencia de acciones y la democratización económica.
  7. Dar un plazo de tres meses para elaborar una política agrícola coordinada.
  8. Dar un plazo de seis meses para diseñar una política y un programa regional en ciencia y tecnología que apoye la nueva estrategia conjunta hacia terceros mercados.
  9. Promover la coordinación de los procesos de ajuste macroeconómico.
  10. Impulsar programas de compensación social al ajuste económico.
  11. Establecer un foro de consulta y coordinación en materia de deuda externa.

Una tercera razón para optimismo es la voluntad y el interés del sector empresarial centroamericano, cada vez más organizado y articulado, en avanzar en los aspectos incluidos en el PAECA y aún más allá. El sector empresarial, integrado regionalmente en la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá, propuso a los Presidentes en la Cumbre Económica lo siguiente (FEDEPRICAP, 1990): (1) Establecer la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano mediante la adopción de una estrategia regional de desarrollo económico-social. (2) Desarrollar un proyecto en forma conjunta entre los sectores productivos y públicos, y los organismos regionales para el diseño y operación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano y, (3) Integrar a Panamá en esta Comunidad.

## 5. Las nuevas bases de la integración.

Las nuevas bases para el proceso de integración que han ido emergiendo del proceso técnico y de diálogo, pueden sintetizarse en los siguientes elementos:

(1) Integración para la inserción internacional. La integración debe ser replanteada de manera que sea funcional y complementaria para una estrategia basada en la competitividad internacional y una mayor integración de las economías centroamericanas a los mercados mundiales. Tal vez la tesis más importante que mantienen los gobiernos y los sectores privados centroamericanos, y que fue reiterada por ambos en la Cumbre Económica, es que la integración económica, definida sobre nuevas bases, sí es compatible y funcional para esta nueva estrategia. Como se vió en la sección II, para Prebisch la incorporación gradual y negociada a relaciones comerciales cada vez más amplias es la clave del progreso. La estrategia Prebischiana o

cepalina concebía al mercado común no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para facilitar el avance hacia nuevas formas de integración en la economía mundial basadas en competitividad internacional e intercambio recíproco de productos industriales con los centros.

Puede argumentarse que precisamente a causa de la industrialización lograda por el MCCA, a pesar de todas sus limitaciones y el retroceso de la década de los 80s, en los 90s Centroamérica puede sacar provecho de esa mayor integración a los centros industriales que anticipaba Prebisch. Este tema se desarrolla en la sección V.

(2) Planes globales versus concertación. Deben abandonarse los enfoques totalizantes, los programas globales y comprensivos, con su riesgo de demasiada abstracción y grandiosidad, y los modelos lineales de la teoría clásica de la integración económica, que contemplaban etapas sucesivas hacia una integración cada vez más estrecha. Esta perspectiva debe sustituirse por una racionalidad más adaptativa, y por un enfoque más pragmático que reconozca la heterogeneidad de condiciones, respete las orientaciones estratégicas nacionales y trate de lograr avances parciales mediante el estímulo permanente a procesos de concertación que vayan descubriendo las áreas de acción común. (19) La concertación, dentro y entre países, define todo un estilo de planificación y es la base para viabilizar el escenario C definido arriba. Como lo ha expresado la CEPAL:

"Parecería conveniente perfeccionar y consolidar lo que existe, avanzar donde se pueda... e ir consolidando una urdidumbre de esfuerzos integradores en vez de tratar de responder a una imagen preconcebida que exige el cumplimiento lineal de compromisos hasta llegar a una meta final" (CEPAL, 1990a: 164)

(3) Expectativas realistas. La integración debe verse como un proceso de apoyo a las orientaciones estratégicas nacionales y a los esfuerzos internos y no a la inversa. Varios autores han señalado que la crisis del mercado común fue más de expectativas que de logros. (Rosenthal, 1983; Lizano, 1989; Fuentes, 1989). Se pusieron demasiadas esperanzas en el proceso de integración y se llegó a considerar a esta como sinónimo del desarrollo, cuando en realidad la integración no podía resolver problemas para los cuales no estaba diseñada. Como resultado, los problemas de las sociedades y economías centroamericanas llevaron al desencanto con la integración, lo que a su vez generó una serie de mitos y percepciones equivocadas que le atribuían a la integración una lista de "males": la desigual distribución del ingreso, el mantenimiento de la tenencia concentrada de la tierra, la penetración de empresas transnacionales, la protección excesiva, y otros fenómenos que, como ha señalado Fuentes "...en realidad hubieran ocurrido en mayor o menor medida con el Mercado Común o sin él". (Fuentes, 1989: 19). La solución de muchos de los problemas del desarrollo dependen en primer lugar de las políticas económicas y sociales internas, para las cuales la integración y las acciones conjuntas pueden ser un apoyo pero no un

---

19. Este enfoque ha sido planteado por varios analistas, ver: Guerra-Borges (1990), Lizano (1989), CEPAL (1990).

sustituto.

#### 6. La funcionalidad de la integración para la estrategia de inserción internacional

Definida sobre estas nuevas bases, la integración puede ser funcional para la nueva estrategia de desarrollo basada la competitividad internacional y la mayor integración a los mercados mundiales, por dos conjuntos de razones fundamentales:

Primero, en la medida en que se pueda reactivar significativamente el comercio entre los países miembros del mercado común y se armonicen ciertos aspectos de las políticas macroeconómicas, existe una simbiosis entre la demanda regional y la demanda de los mercados externos, que puede manifestarse de varias formas: (1) para una serie de industrias ya establecidas de sustitución de importaciones, el mercado regional permitiría cubrir una alta proporción de los costos fijos de producción y exportar a costos marginales. (2) El mercado regional puede ser un campo de prueba para innovaciones en materia de productos y procesos con menor costo y riesgo, de manera que en una segunda etapa se penetren los mercados extrarregionales. (3) El mercado regional brinda mayores oportunidades de complementariedad y especialización para desarrollar y explotar ventajas competitivas que cada una de las economías por separado. (4) Finalmente, se vislumbra un amplio campo para acciones conjuntas de apoyo al mejoramiento de la competitividad a nivel regional entre las que se pueden citar: esquemas de exportación conjunta, atracción selectiva de inversiones, uso común de las zonas francas, mejoramiento de la infraestructura común, desarrollo y fortalecimiento de una política regional de ciencia y tecnología, desarrollo de un mercado regional de consultorías especializadas, coordinación de políticas agrícolas, movilidad de capitales y fuerza de trabajo, etc. (20) Algunas de estas acciones de apoyo a la competitividad se examinan en la sección VI.

Segundo, si actúan conjuntamente, existen ventajas estratégicas en el campo de las negociaciones comerciales, financieras y de cooperación internacional que los países de la región podrían obtener de otros países o bloques económicos, que sería difícil o imposible obtener con base en acciones individuales. La sección V analiza las ventajas de estrategias conjuntas de inserción a los mercados mundiales.

Pero antes debe hacerse hincapié en que una precondition para avanzar hacia el escenario C es lograr reactivar significativamente el comercio intrarregional en el corto plazo, las perspectivas para lo cual se revisan a continuación.

---

20. Ver Rodríguez (1990a) y CEPAL (1990a).



#### IV. LA REACTIVACION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

La reactivación del MOCA depende de varios elementos básicos: (1) el éxito en aumentar los ingresos de divisas; (2) el restablecimiento de fluidez en el sistema de pagos y la libre convertibilidad; y (3) el desmantelamiento o reducción significativa de las restricciones comerciales que los países centroamericanos aplicaron durante los 80s. Los últimos dos elementos forman parte del "Plan para el Relanzamiento del Comercio Intracentroamericano", acordado entre los países del Istmo y la CEE.

##### 1. Aumento en la disponibilidad de divisas.

A pesar del grado de industrialización alcanzado, la región aún sigue altamente especializada en productos primarios, y hay evidencia clara de que la dinámica de su crecimiento, viene dada por el ritmo de crecimiento de sus exportaciones primarias. (Siri, 1980). Una caída de los ingresos por exportaciones se traduce rápidamente en tensiones sobre los sistemas financieros internos, agotamiento de las reservas de divisas, menor demanda efectiva, menores importaciones y menor comercio intrarregional.

Por lo tanto, la captación de divisas mediante la exportación de productos primarios tradicionales (banano, café, carne, algodón, azúcar) y no tradicionales (melones, plantas ornamentales, papayas, piñas, etc) es clave para mantener el nivel de actividad y de comercio intrarregional en el mercado integrado, además de que está en línea con las ventajas comparativas dadas por la dotación de recursos naturales de la región. En Nicaragua, por ejemplo, una de las formas más rápidas de captar divisas y dar empleo es la reconstrucción de la capacidad exportadora en productos tradicionales. Costa Rica, a pesar del rápido crecimiento de sus exportaciones no tradicionales en respuesta a los incentivos a estas exportaciones, también ha puesto en ejecución un Plan de Fomento Bananero que tiene como meta aumentar las exportaciones de este producto de 60 millones a 90 millones de cajas y continúa con los programas de mejoramiento de la productividad y calidad en café y en otros productos.

La disponibilidad de divisas también se verá altamente favorecida con esquemas audaces para la reducción de la carga de la deuda. (21) Recientemente, Costa Rica sentó un precedente con la recompra de una parte significativa de su deuda con los bancos comerciales en el contexto del Plan Brady. Uno de los componentes del Plan Bush es precisamente acciones concertadas en esta área. El PAECA contempla el establecimiento de un foro de consulta y coordinación a nivel regional en materia de deuda externa.

---

21. Sobre el endeudamiento de los países Centroamericanos ver Feinberg (1989) y Caballeros (1990).

## 2. Nuevo sistema de pagos y solución de las deudas intrarregionales

El Consejo Monetario y las autoridades económicas centroamericanas han venido considerando varias propuestas en este campo. (22) Con la asistencia técnica y financiera de la CEE actualmente se dispone de dos mecanismos básicos: (1) un nuevo Sistema Centroamericano de Pagos (SCP), el cual entrará en operación el 1 de Octubre de 1990; y (2) un Fondo Especial en Divisas (FED) a favor de los países deficitarios crónicos en el comercio intrarregional y de menor desarrollo relativo (Nicaragua y Honduras). Con el apoyo del PNUD el CMCA está trabajando en una solución al problema de las deudas antiguas acumuladas, el cual los gobiernos han acordado separar del funcionamiento del nuevo SCP.

El nuevo SCP reactiva la Cámara de Compensación Centroamericana (CCC) pero con nuevas características que la hacen aceptable para todos los países. El sistema se nutre de dos fuentes de recursos: un Fondo de Apoyo a las Exportaciones Intrarregionales (FAE), constituido por un aporte de divisas de 120 millones de ECU's por parte de la CEE, el cual financiará parcialmente las necesidades de divisas por componente importado extrarregional de las empresas regionales que exporten a la región; y una red de líneas de crédito entre los bancos centrales participantes. Para cada Banco Central se establece una "cuota" que es el máximo de débito o crédito que el Banco puede utilizar. Los saldos mensuales de la compensación multilateral son financiados por los bancos acreedores del sistema mediante "Préstamos Automáticos". Los saldos deudores en cada periodo mensual de compensación tienen un límite de un octavo de la cuota del banco respectivo.

El máximo préstamo automático que puede recibir un mismo banco corresponde al monto de su cuota, pero previo a alcanzarse tal monto, el Banco correspondiente podrá proceder a solicitar al Consejo Monetario, que está a cargo de la administración superior del sistema, un "Préstamo Especial", el cual conlleva un análisis detallado de la situación económica del respectivo país y del esfuerzo de ajuste en relación con sus socios comerciales regionales. Los "Préstamos Especiales", que también tienen como límite máximo el monto de la cuota, se emplearán en su totalidad para cancelar el saldo de los "Préstamos Automáticos" de manera que el respectivo Banco pueda continuar operando en el sistema como al inicio.

Los recursos en divisas del Sistema se emplean en operaciones de canje por monedas nacionales de la siguiente manera: el 10% de los pagos por exportaciones canalizadas por medio del Sistema en cada periodo mensual de compensación, son puestos a la orden del respectivo Banco Central del país exportador con cargo al FAE. Cada Banco Central, al recibir los fondos FAE,

---

22. Estas incluyeron el mecanismo del Derecho de Importación Centroamericano (DICA), el Mecanismo Paralelo y el Fondo Especial para el Comercio Intrarregional (FECI). La descripción del SCP está basada en Consejo Monetario Centroamericano (1990), el Acuerdo Marco para el Relanzamiento del Comercio Intracentroamericano, y en conversaciones con el Lic. Carlos Luis Solórzano, del Consejo Monetario, a quien se agradecen sus aclaraciones sobre estos puntos.

procederá a acreditar a favor del SCP el monto equivalente en su moneda nacional. Todas las tenencias de monedas generadas de esta manera constituyen el "Fondo de Contrapartida" (FC). Los Préstamos Automáticos son financiados con cargo a la red de líneas de crédito, en tanto que los Préstamos Especiales se financian con cargo al Fondo de Contrapartida.

El nuevo SCP presenta varias ventajas: (1) Desliga el problema de las deudas antiguas acumuladas entre los países, del nuevo mecanismo de pagos. El problema de las deudas acumuladas es atacado con otro instrumento. (2) Maneja las relaciones acreedor-deudor multilateralmente, haciendo que cada Banco Central sea deudor o acreedor del Sistema, y no de otros bancos, con lo que se evitan los roces bilaterales que tanto afectaron en el pasado la actividad de la Cámara. (3) Cuenta con un fondo de divisas (FAE) que permite dar apoyo a los países para que enfrenten el componente importado asociado con sus exportaciones. (4) Financia en forma programada los saldos resultantes y permite la reestructuración de deudas bajo un sistema que permite "sugerir" ajustes en la política macroeconómica de cada país en función de los resultados comerciales. (5) Fomenta las exportaciones hacia la región via incentivos específicos en forma de disponibilidad de divisas, lo cual se verá complementado con el Fondo Especial en Divisas (FED).

El FED, con una dotación inicial de 30 millones de ECUs, a favor de los países deficitarios crónicos en el comercio intrarregional y de menor desarrollo relativo, está previsto como un mecanismo para fortalecer el sector productivo, aumentar sus exportaciones reforzando así la viabilidad del SCP, y favorecer la eliminación gradual de las restricciones al comercio. Financiará capital de trabajo y compra de insumos extrarregionales para empresas y actividades que puedan mejorar la oferta exportable.

### 3. Programa de desmantelamiento de obstáculos al comercio. (23)

Este programa, cuya ejecución inmediata fue aprobada en la Cumbre Económica como paso previo a la entrada en vigor del SCP, incluye, entre otros, los siguientes compromisos con plazos definidos de ejecución: (1) Establecer un tipo de cambio entre el peso centroamericano y la respectiva moneda nacional que sea realista y no discriminatorio. (2) Costa Rica, El Salvador y Guatemala se comprometen a eliminar la disposición de no vender divisas para importaciones provenientes de Nicaragua, y Costa Rica, El Salvador y Honduras a eliminar la disposición que obliga el pago anticipado para las exportaciones hacia Nicaragua. (3) Eliminar en todos los países los permisos o licencias de los Bancos Centrales como requisito para las importaciones y exportaciones de y a Centroamérica cuyo pago se canalice por medio del SCP. Asimismo, estas transacciones no estarán sujetas a adelantos ni depósitos previos o de garantía. (4) Multilateralizar los convenios bilaterales de comercio de Honduras con el resto de los países, con la meta de llegar al libre comercio conforme al Tratado General a finales de 1992. (5) Suprimir las cuotas y otros controles cuantitativos para los productos originarios de Centroamérica y todas las sobretasas a la importación que

---

23. Ver Anexo 3 del Convenio de Financiamiento entre la CEE y los países del Istmo Centroamericano, 30 de Abril de 1990.

afecten el comercio intrazonal y no establecer otras adicionales. (6) Finalmente, existen una serie de compromisos de eliminación de barreras no tarifarias relacionadas con obstáculos al transporte; mejoramiento de instalaciones físicas, facilidades de comunicación y agilización de trámites en los puestos fronterizos; así como coordinación de normas, regulaciones y procedimientos aplicables en materia de sanidad animal y vegetal.

## V. LA ESTRATEGIA DE APERTURA Y DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

El objetivo de una mayor inserción de las economías centroamericanas en los mercados mundiales plantea una gran necesidad de pensamiento y decisiones estratégicas para los gobiernos y los sectores privados centroamericanos. La economía internacional está atravesando el período de cambios políticos, económicos y tecnológicos más acelerados y profundos desde la segunda guerra mundial. Una dimensión de este proceso es la formación y fortalecimiento de grandes bloques de consumo y producción a escala mundial. La re-unificación de Alemania y la apertura de los países de Europa Oriental se suman al Programa 1992 de la CEE para fortalecer y ampliar enormemente al Bloque Europeo con nuevas ventajas competitivas. Solo el Plan 1992 significa un mercado común integrado con cerca de 380 millones de personas. En Asia se ha venido consolidando un bloque comercial con Japón y los "pequeños tigres" a la cabeza, y una segunda línea de plataformas exportadoras (China, Filipinas, Tailandia, Indonesia, Malasia) cuyas ventajas competitivas han sido fuente de roces con los E.U. y Europa. (24)

Los retos planteados a nivel global por la formación de estos bloques económicos han estimulado a los E.U. a profundizar las relaciones económicas y estratégicas en su propio continente. Por una parte, está en proceso la formación de un bloque Norteamericano con el acuerdo EU-Canadá, al que recientemente se ha anunciado la incorporación de la segunda economía más grande de América Latina: México. Por otra, el 27 de Junio de 1990 la Administración Bush propone la "Iniciativa para las Américas", basada en tres pilares: la ampliación del comercio, el aumento de las inversiones y la reducción de la carga de la deuda. En cuanto al comercio el objetivo último propuesto es la formación de una zona de libre comercio a nivel continental, iniciando de inmediato avances parciales para dismantelar restricciones al comercio a través de acuerdos bilaterales y subregionales, y esfuerzos concertados en el GATT: "Cambios de tan largo alcance podrían tomar años de preparación y duras negociaciones. Pero la recompensa, en términos de prosperidad mutua vale todos los esfuerzos" (Bush, 1990).

Qué implicaciones tienen todos estos cambios para Centroamérica y cómo sacar el máximo provecho de ellos? Debe insistirse en la consolidación de un solo mercado común latinoamericano o es más conveniente para Centroamérica y el Caribe en el futuro inmediato redefinir los términos de su integración con el bloque Norteamericano ahora ampliado con México, sin menoscabo de esquemas comerciales y financieros atractivos con el resto de

---

24. Ver Ernst (1990), Gereffi (1990), Hillcoat y Quenan (1990). Reshaping Europe, Business Week, December, 1988.

América Latina? Qué papel juegan las relaciones comerciales y financieras con los bloques Europeo y Asiático? Estas son algunas de las preguntas de mayor vigencia actualmente, sobre las que cabe hacer los siguientes comentarios.

### 1. Ajustes en la estrategia comercial

En los 80s la integración de Centroamérica en los mercados mundiales ha estado caracterizada por: (a) políticas individuales y unilaterales de apertura y liberalización comercial, en algunos casos en el contexto de Programas de Ajuste Estructural negociados individualmente con organismos internacionales y, (b) un esquema colectivo de mayor integración al bloque Norteamericano de carácter más bien pasivo basado en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Puede argumentarse que ambos elementos constituyen una estrategia relativamente ineficiente de integración al mercado mundial, y que Centroamérica se beneficiaría de los siguientes ajustes en su estrategia comercial: (a) la negociación conjunta de su estrategia de apertura frente a otros bloques comerciales y en el seno del GATT y, (b) una mayor integración económica con los E.U. y el Bloque Norteamericano pero bajo un esquema diferente a la I.C.C. (25)

Con respecto al primer elemento, en los 90s es de esperar que los procesos de apertura y liberalización comercial de todas las economías centroamericanas continúen, ya que son parte de la nueva estrategia de promoción de exportaciones que todos los países centroamericanos han adoptado. Sin embargo, en la medida en que la apertura se ejecute unilateralmente se desperdiciaría la oportunidad de negociar concesiones comerciales y financieras beneficiosas, en particular, por parte del bloque Norteamericano. México, por ejemplo, liberalizó unilateralmente su economía y al hacerlo, perdió parte del poder negociador que hubiera tenido si a cambio de la liberalización hubiera negociado concesiones por parte de los E.U. en el marco del acuerdo comercial recientemente anunciado. Un argumento semejante se aplica en el caso de la incorporación al GATT y la participación en la Ronda Uruguay. (26)

Por otra parte, las diversas evaluaciones sobre los impactos comerciales de la I.C.C. coinciden en lo limitado de este esquema como instrumento para promover las exportaciones industriales y agrícolas de Centroamérica y el Caribe a los E.U.. Salazar y Vargas (1989: 219) encuentran que: "Cinco años después de la implementación del plan, las exportaciones hacia los Estados Unidos provenientes de la naciones miembros de AREC (Acta de Recuperación Económica del Caribe) muestran una tendencia declinante." Ray (1987) argumenta y muestra que la I.C.C. falla en promover importaciones de bienes de consumo y productos agrícolas de la región y sistemáticamente desestimula las importaciones de textiles. Tucker (1989: 361) concluye que: "Se esperaba que con la I.C.C., y mediante el

---

25. La I.C.C. ha sido evaluada por Ray (1987), Tucker (1989), Rodríguez et. al. (1989) y Salazar y Vargas (1989).

26. SIECA (1988), de la Ossa (1988), Lobo (1987).

consiguiente quiebre de las cadenas que restringen el comercio, se desarrollaría el pleno potencial económico de la región. Por desgracia, y no sorprendentemente, el "desentramamiento" del comercio ha producido resultados mínimos."

En parte por estos resultados limitados, recientemente Stephen Lande y Nellis Crigler (1990) hicieron una propuesta innovadora que consiste en transformar la I.C.C. en un Acuerdo de Justo Comercio con los EU, que cambie la relación E.U.-I.C.C. de una relación donante/beneficiario a una alianza económica estratégica. Algunas de las razones adicionales que justificarían esta decisión estratégica son las siguientes:

(1) Aunque el Plan Bush recientemente anunciado compensa temores de una posible disminución del interés privado y público de los E.U. en la región, según el análisis de Lande y Crigler subyacen tendencias en la economía internacional que pueden reducir el atractivo de invertir en los países centroamericanos. La apertura de Europa del Este representa una amenaza en la medida en que estos países tienen niveles de salarios competitivos con los centroamericanos, una fuerza de trabajo capacitada, una base industrial relativamente desarrollada y acceso al mercado europeo integrado, todo lo cual los hace atractivos para la inversión americana, europea y japonesa reduciendo recursos que de otra manera podrían ser invertidos en Centroamérica. Además, como lo ha reiterado la Comisión Sanford: "Existe la inquietante posibilidad de que, una vez concluidas las actividades bélicas, al no constituir ya Centroamérica una zona de crisis geopolítica, se suspenda la asistencia económica externa y se cierren las puertas a las exportaciones de productos centroamericanos." (Informe, 1989: 91).

(2) En segundo lugar, a menos que Centroamérica aproveche conjuntamente su poder de negociación, el margen de la región para obtener preferencias comerciales puede verse reducido por la extensión de preferencias comerciales a los países del Este Europeo, a México, y otras concesiones globales en el contexto de la Ronda Uruguay. Incluso este margen puede verse reducido por el Plan Bush mismo, en la medida en que este plan sea agresivamente aprovechado por otros países Latinoamericanos de mayor peso económico y político. Esto sugiere la importancia de negociaciones conjuntas y de mecanismos para profundizar la condición preferencial de la región Centroamericana con el Bloque Norte, con la CEE y en el contexto del GATT.

En síntesis, la negociación conjunta de la apertura comercial en el marco de un Acuerdo, ya sea de "Justo Comercio" como el que proponen Lande y Crigler, o una variante de este en el contexto del Plan Bush, tendría varias ventajas: (1) permitiría coordinar los procesos de apertura y lograr a cambio concesiones beneficiosas para la región, profundizando la condición preferencial de la región Centroamericana con el Bloque Norte y potencialmente con otros bloques económicos; (2) aseguraría una transición ordenada con consultas frecuentes al sector privado centroamericano y que tome en cuenta para el ritmo de la apertura los aumentos en la competitividad; (3) evitaría la vulnerabilidad y asimetría de esquemas como la I.C.C. que al dar concesiones unilaterales, también permiten al "donante" eliminar o modificar estas preferencias unilateralmente; (4) todo lo anterior crearía una mayor seguridad en la relación comercial y económica y

un mejor ambiente para la inversión, que procesos de apertura individuales y descoordinados; (5) permitiría revisiones periódicas y renegociaciones que amplíen los beneficios del acuerdo y que incluyan otros temas tales como inversión, barreras no tarifarias, o asistencia financiera.

## 2. Tecnología y patrones de integración mundial y regional

La tendencia a la constitución de bloques de consumo y producción no obedece solo a factores geopolíticos sino económicos y tecnológicos. La revolución tecnológica actual, basada en la información, el conocimiento, la flexibilidad y la capacidad de adaptación, exige una revolución en las formas organizativas para sacar máximo beneficio de las nuevas tecnologías. Los impactos son de tal magnitud que se argumenta que vivimos en la transición hacia un nuevo paradigma tecno-económico y organizativo al que se asocian nuevos modelos gerenciales y organizativos y demanda cambios globales en la sociedad. Coexisten varias interpretaciones y un amplio debate sobre las consecuencias de este nuevo paradigma para los países periféricos, sus posibilidades de cerrar la brecha tecnológica, y la manera de adaptarse exitosamente a las oportunidades que está creando el rápido reajuste en las ventajas comparativas y absolutas provocado por las nuevas tecnologías. (Ernst, 1990; Antonelli, 1990; Pérez, 1986, 1988).

La perspectiva más optimista (27) plantea que, particularmente para países que ya hayan alcanzado cierto grado de desarrollo industrial y cuenten con una masa crítica de habilidades y conocimientos en su fuerza de trabajo, las nuevas tecnologías y el período de transición entre paradigmas abren "ventanas de oportunidad" para "saltar etapas" y para vincularse a la presente revolución industrial aunque no se haya logrado hacerlo a la anterior.

La competitividad en muchos productos y sectores dinámicos se basa, cada vez más, en factores no-precio y de demanda (diseño, innovación y diferenciación de productos; calidad). Por otra parte, los factores de oferta tradicionales (economías de escala, producción en masa y lineal de productos homogéneos) son totalmente redefinidos bajo el nuevo paradigma. La escala de planta, por ejemplo, en muchos casos se independiza del tamaño de los mercados. Es posible lograr muy altos niveles de eficiencia fabricando una amplia gama de productos distintos, con frecuentes cambios de modelo y volúmenes variables. Esto transforma los determinantes de la competitividad y redefine las barreras de entrada, reduciéndolas en muchos productos y procesos, lo cual hace posible la proliferación de empresas pequeñas y medianas con alta capacidad competitiva. Asumen gran importancia las "economías de cobertura" (optimización de la gama de productos), las "economías de localización, tiempo y movimiento" (basadas en cercanía, velocidad de respuesta, integración de las fases diseño-producción-administración, manejos justo a tiempo de inventarios y de entrega de pedidos, etc), y las "economías de especialización" (basadas en nichos estrechos de mercado).

---

27. Antonelli (1990); Pérez y Soete (1988).

La transición actual hacia un nuevo paradigma tecno-económico y organizativo lleva a plantear dos puntos de interés para la estrategia de transformación productiva y la integración de Centroamérica a la economía mundial:

Primero, se justifica un optimismo sobre las posibilidades de estimular la difusión del progreso técnico y el desarrollo tecnológico en Centroamérica. La propagación del nuevo paradigma en el sistema productivo exige la reconversión y reestructuración de las industrias maduras también en los países desarrollados: los productos maduros son rediseñados, aparecen nuevos productos e industrias, partes importantes del parque industrial existente se vuelven obsoletos técnica y organizativamente. Es decir, las exigencias de aprendizaje tecnológico y reconversión industrial no son solo en los países en desarrollo sino también en los desarrollados. Pérez y Soete argumentan que: "...durante periodos de transición entre paradigmas hay dos tipos de condiciones favorables para cerrar la brecha tecnológica. Primero, hay tiempo para aprender mientras todos los demás lo están haciendo. Segundo, dado un nivel razonable de capacidad productiva y ventajas de localización, y una dotación suficiente de recursos humanos calificados en las nuevas tecnologías, una ventana temporal de oportunidad se abre, con bajas barreras de entrada donde más importa." (Pérez y Soete, 1988: 477).

Segundo, los factores tecnológicos mencionados influyen en la formación de bloques económicos que integren centros y periferias con cercanía geográfica, y son determinantes de la competitividad internacional de regiones como Centroamérica y la Cuenca del Caribe. Los grandes polos de crecimiento e innovación mundial seguirán estando en los bloques de países desarrollados, sin embargo, bajo la perspectiva tecnológica planteada aquí, si se dan las condiciones internas en Centroamérica para esfuerzos concertados de negociación comercial y para una concentración de esfuerzos en el desarrollo y la integración (Escenario C), una mayor integración con esos bloques, y particularmente con el bloque Norteamericano, podría dinamizar a la economía regional y mejorar sus posibilidades de crecimiento y desarrollo.

## VI. ACCIONES CONJUNTAS PARA DESARROLLO DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y RECONVERSION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

Una mayor integración a la economía mundial representa no solo oportunidades sino también amenazas. La reducción de los impactos y el pleno aprovechamiento de las oportunidades puede lograrse mediante la acción concertada por parte de los sectores públicos y privados para acelerar la transformación de los sectores productivos, fomentar la competitividad internacional y la articulación productiva. Las acciones conjuntas en Centroamérica con estos fines pueden agruparse en varias categorías: (1) Acciones para armonizar los sistemas de incentivos y otras políticas de mercado; (2) Acciones para utilizar la integración económica como fuente de ventajas competitivas mediante la especialización y la complementariedad productiva; (3) Acciones para desarrollar competitividad estructural, (4) Acciones para promover la sustitución eficiente de importaciones y la reconversión del parque industrial existente.



## 1. Armonización de incentivos y políticas de mercado

La liberalización del comercio intrarregional puede verse limitada, o este comercio distorsionado, si no se toman medidas activas de armonización de incentivos, además de las medidas pasivas como la eliminación de barreras arancelarias. Medidas activas de armonización son prioritarias en las siguientes áreas:

a) Barreras no tarifarias (BNTs). Como se vió, el Programa de Desmantelamiento de los Obstáculos al Comercio Intrarregional incluye una serie de compromisos de eliminación de BNTs relacionadas con obstáculos al transporte; mejoramiento de instalaciones físicas, facilidades de comunicación y agilización de trámites en los puestos fronterizos; estandarización de normas, regulaciones y procedimientos aplicables en materia de sanidad animal y vegetal. El cumplimiento de estos compromisos es importante para lograr la libre movilidad de mercancías en la región.

b) Incentivos a la exportación. La falta de armonización en este campo puede tener una serie de consecuencias negativas: los países con menores incentivos serán menos atractivos para la inversión; existe el riesgo de guerras de incentivos para atraer mayor inversión; pueden darse distorsiones en los flujos de comercio intrarregional orientadas a captar los beneficios de utilizar los países con mayores incentivos como base para exportar.

c) Tarifa Externa Común (TEC). La TEC actualmente presenta dos problemas: su unidad fue rota por medidas que los países han venido adoptando (eg. sobretasas, derechos, impuestos al consumo, regímenes de exención, etc) y su nivel es inadecuado porque no ha sido ajustada a las necesidades de la promoción de exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Estos objetivos requieren reducir gradualmente la TEC a un nivel bajo y uniforme.

## 2. Mecanismos para explotar ventajas competitivas de especialización y complementariedad a nivel regional

Gereffi (1990) ha diferenciado cuatro roles económicos que las Economías de Industrialización Recientes (NICs) juegan en la economía mundial y que constituye una taxonomía útil para pensar la estrategia exportadora de Centroamérica, las relaciones entre integración económica y exportaciones, y las posibles modalidades de acciones conjuntas para exportar y promover inversiones: (1) El rol de exportación de productos primarios; (2) el rol de plataformas de exportación (productos manufacturados de propiedad extranjera con uso intensivo de mano de obra en zonas de procesamiento- zonas francas); (3) el rol de subcontratistas internacionales (producción de bienes de consumo acabados por parte de compañías locales cuya producción se distribuye y comercializa a través del capital central y sus agentes, el nicho principal que ocupan los NICs asiáticos); y (4) el rol de suministro de componentes (producción de componentes en las industrias periféricas de uso intensivo de capital y tecnología, para su posterior exportación y montaje final en el país central -una característica de esta modalidad es que es la que genera mayor

transferencia de tecnología). (28)

a. Exportaciones conjuntas

Las exportaciones conjuntas en Centroamérica pueden contribuir a desarrollar ventajas competitivas y cadenas de producción-exportación-comercialización de varias maneras:

(1) En cuanto a economías de escala, en algunos productos se podría disponer de cantidades mínimas para un comercio significativo que no están al alcance de un solo país; en otros casos volúmenes relativamente grandes podrían incluso permitir estrategias comerciales agresivas por parte de empresas centroamericanas, particularmente en el caso de algunos productos agrícolas no tradicionales donde los países tienen ventajas comparativas semejantes.

(2) Las diferencias de información, contactos y experiencia comercial externa entre los países centroamericanos, y particularmente las ventajas de aquellos que han avanzado más en el proceso exportador, pueden utilizarse mediante ferias, conferencias y otros mecanismos de intercambio de información, para beneficio mutuo en vez de competencia entre los empresarios en ramas afines. Para muchos productos, el tamaño de los mercados externos permite oportunidades de colaboración entre empresarios centroamericanos en vez de comportamientos competitivos entre ellos.

(3) El ámbito regional permite explotar mayores ventajas y fortalezas de especialización que el ámbito nacional. La liberalización del comercio intrarregional abre oportunidades para esquemas de subcontratación a nivel regional destinados a la exportación, ya sea por empresas líderes de cada país, por nuevos esquemas de exportación conjunta, o por emprendimientos conjuntos (joint-ventures) con capital extranjero. Estos esquemas son más ventajosos que las plataformas de exportación basadas en zonas francas, ya que son menos vulnerables a cambios en los costos y pueden incursionar en la producción de oferta exportable en productos basados en tecnología y especialización-intensivos. Es decir, la integración económica ofrece ventajas competitivas para desarrollar el rol de suministro de componentes. En compartimentos estancos, los países probablemente tenderían a desarrollar más el papel de plataformas de exportación basadas en la maquila.

b. Estudios, información y seguimiento

Para lograr lo anterior un primer paso sería realizar una batería de diagnósticos detallados y comparativos a nivel subsectorial en cada país, con el objetivo de identificar, por una parte, las posibles complementariedades, y por otra, las posibles empresas líderes que en cada

---

28. Debe observarse que en los últimos 15 años, los NIC asiáticos de primera línea (Corea del Sur y Taiwan) han venido cediendo su papel como plataformas de exportación o zonas de procesamiento con base en salarios bajos, a China, Filipinas, Tailandia, Indonesia y Malasia, y han logrado mayor éxito como subcontratistas internacionales y en la oferta de componentes.

subsector podrían realizar el esfuerzo exportador y coordinar la subcontratación a nivel regional. Algunos estudios de este tipo ya han sido realizados por SIECA (SIECA, 1986). Un segundo paso sería reunir a los empresarios en las ramas de mayor potencial identificado, con el fin de discutir posibles proyectos concretos de exportación conjunta y los mecanismos de coordinación en cada caso. FEDEPRICAP tiene planes para avanzar en este sentido. (Rodríguez, 1990).

Las bases de datos de instituciones como CINDE en Costa Rica y FUSADES en El Salvador son ya de gran utilidad para la identificación de las redes de empresas que pueden estar involucradas en esfuerzos sectoriales de exportación conjunta en el ámbito centroamericano. Sin embargo, el esfuerzo exportador requiere desarrollar y coordinar una capacidad de recopilación y transmisión de información, de seguimiento y de preparación de estudios técnicos en cada país.

Estos sistemas de información y seguimiento también pueden incluir "bolsas de proyectos de co-inversión" y estrategias sectoriales y "casos" de reestructuración industrial. Las facilidades para compartir experiencias e intercambiar información sobre las estrategias competitivas y de reconversión industrial, a nivel subsectorial y de empresas específicas, fortalecería estos procesos a nivel regional.

#### c. "Especialización flexible" y subcontratación a nivel regional

El éxito de los distritos industriales italianos, conformados por redes de empresas pequeñas e independientes organizadas sobre la base de una división externa del trabajo entre ellas, es un caso paradigmático que tiene importantes lecciones para la organización de la producción y el potencial exportador a nivel centroamericano. Este modelo ha sido altamente competitivo en los mercados internacionales para ofrecer productos diferenciados e innovadores a precios bajos. Una característica común de estos distritos es la estabilidad de su entorno social: todos están vinculados con áreas que tienen una larga tradición de artesanía en sectores específicos, pero también una buena base agrícola y un conjunto de actividades relacionadas con el comercio. Todos están cerca de ciudades de mediano tamaño con buenos centros de estudios y capacitación y buenas conexiones con las redes de autopistas. (Bianchi, 1989: 87). El apoyo en infraestructura de los gobiernos locales ha sido importante en algunos casos: varios distritos textiles han abierto centros de diseño y para pronosticar las tendencias de la moda; en varios casos se han promovido consorcios de exportación; en la mayoría son empresas líderes las que fijan las normas de producción, controlan la calidad, y organizan los aspectos estratégicos de la producción, distribución y comercialización.

De hecho, las estrategias de reorganización industrial de las grandes corporaciones Europeas y Norteamericanas ha incluido la descentralización y subcontratación de productos y procesos. La subcontratación industrial permite a una industria disponer de partes o bienes intermedios a menor costo que si la empresa los produjera, ya que se evita la inversión en espacio, maquinaria y equipo, en materia prima y en capital de trabajo. Otros beneficios incluyen: mayor control de calidad, mayor flexibilidad

ante los cambios tecnológicos y los cambios en las cantidades y características de la demanda.

Un mecanismo útil para fomentar la subcontratación a nivel regional en Centroamérica son las Bolsas de Subcontratación (BSC), algunos de cuyas características operativas han sido analizadas por Carlos Martín Alcalá (1990): "La bolsa de subcontratación es un ente intermediario, ubicado generalmente en el sector privado, muchas veces ligada a una asociación gremial de industriales... Nuestros países son los más necesitados de bolsas de subcontratación industrial, precisamente porque nuestras industrias, en su mayor parte, crecieron en forma vertical "haciendo de todo". Las BSC pueden ser un mecanismo eficaz para la reconversión industrial, pueden contribuir a modernizar redes de pequeñas empresas, y a explotar al máximo las ventajas de una especialización flexible a nivel regional.

El desarrollo de esquemas de subcontratación está siendo promovido por CINDE en Costa Rica en las ramas textil y metalmecánica con base en empresas líderes en estos sectores. Rodrigo Ortiz (1990) y Elmer Arias (1990) han destacado las ventajas potenciales de desarrollar la complementariedad centroamericana mediante esquemas de subcontratación. Por ejemplo, en el sector metalmecánico El Salvador tiene una serie de procesos más desarrollados que en el resto de Centroamérica: la industria básica de aluminio y ferrosa, procesos de extrusión de metales, fundición y forja liviana. Por otra parte, Costa Rica tiene fortalezas en la industria del maquinado y mecánica de precisión. Una BSC en la industria metalmecánica tendría la información sobre los tipos de productos y las fortalezas de cada país y esa capacidad instalada se haría disponible para todos los otros países de Centromérica. De manera que, "si viene una empresa a Costa Rica y nos manifiesta que quiere hacer teléfonos, podemos importar productos plásticos de México, comprar alambre en Costa Rica; El Salvador y Honduras pueden hacer su aporte. En esas condiciones a cualquier fabricante de teléfonos se le hace interesante producirlos en Costa Rica, o bien, en cualquier otro país de Centroamérica, en vez de irse a Taiwán." (Ortiz, 1990).

Los esquemas de subcontratación para la exportación o el mercado regional, para ser utilizados por empresas líderes, ya sea con el apoyo de instituciones privadas como FUSADES en El Salvador o CINDE en Costa Rica, o desarrollados mediante BSC, tienen como prerequisite el libre comercio intrarregional. En este sentido la integración económica permite avanzar hacia formas de producción de oferta exportable en productos y procesos basados en tecnología y especialización-intensivos. Es decir, la integración brinda mayores oportunidades para superar la etapa de la maquila y explotar las ventajas competitivas asociadas con la especialización flexible y el suministro de componentes por parte de empresas centroamericanas. En la medida en que se involucre a sectores importantes de empresas medianas y pequeñas se estaría avanzando hacia una mayor equidad en el desarrollo regional.

d. Complementariedad y especialización con base en las zonas francas

Recientemente se ha sugerido que el esfuerzo de exportación complementaria en Centroamérica se puede iniciar con mayor rapidez por medio de las zonas francas: "Las ventajas son obvias... no se requieren cambios en la legislación, no tenemos que hablar de tratados, no tenemos que hablar de llevar proyectos a la Asamblea Legislativa de ninguno de nuestros congresos, no se requiere de acuerdos bilaterales, no hay problemas de balanza comercial porque los pagos no tendrían que pasar por la Cámara de compensación. Además, tendríamos el aumento de empleo que es nuestra meta en estos momentos, aumenta la inversión extranjera ya que nos hace más atractivos como países y como región, aumentan nuestras exportaciones y empezamos a tener un conjunto." (Ortiz, 1990: 7).

e. Promoción de inversiones

Los objetivos de competitividad internacional, mayor articulación del aparato productivo y complementariedad regional, en conjunto con la taxonomía de roles económicos que juegan los NICs en la integración a la economía mundial descrita arriba (Gereffi, 1990), dan una base sólida para definir criterios dinámicos y selectivos para orientar las políticas de promoción de inversiones. Se puede obtener así un esquema de criterios sectorial y temporalmente selectivos que sirven para orientar la transformación productiva en cada país y la región en su conjunto.

Rodríguez (1988) ha propuesto para Costa Rica tres grandes ejes de especialización y más recientemente los ha planteado como hipótesis de trabajo a nivel regional (Rodríguez, 1990): (1) El primer eje estaría constituido por la industria metalmecánica, la electrónica y la plástica. Este incluye un amplio espectro de productos y procesos que combinan componentes de los tres sectores, contiene una alta proporción de rubros líderes en el ritmo de expansión del comercio mundial y presenta amplias posibilidades de complementariedad y especialización regional. (2) Un segundo eje de especialización lo constituye el sector agropecuario, la agroindustria y la producción de insumos y maquinaria para ambos. (3) El tercero comprende al sector servicios, entre los que se destacan la informática y el turismo. La selectividad en la promoción de inversiones podría ir fomentando la articulación productiva con respecto a estos tres ejes con una perspectiva regional. Esto tendría varias ventajas: (1) permitiría avanzar en el desarrollo de ventajas competitivas en el mercado integrado más rápidamente que lo que puede lograr cualquier país individualmente; (2) permitiría superar la etapa de la maquila y avanzar hacia industrias y procesos más intensivos en conocimiento, con mayor contenido regional, y con mayor componente de transferencia tecnológica en las inversiones. Es decir, permitiría avanzar en Centroamérica hacia el rol de NICs de primera línea.

Rodrigo Ortiz (1990), Gerente General del Programa de Promoción de Inversiones de CINDE, describe la evolución del programa de atracción de inversiones de Costa Rica y su avance hacia este tipo de criterios, para lo cual están entrando en procesos de "contratación compleja" y de reconversión industrial (acciones para convertir a las empresas en exportadoras

eficientes con asistencia técnica en aspectos que van desde cómo cotizar hasta cómo diseñar un producto y exportarlo), e incentivando más el área de coinversiones: "Nuestro modelo (basado en el pasado en la maquila) es frágil... Pequeños ajustes en salarios y en el tipo de cambio pueden sacar rápidamente a un país de la competitividad internacional... Aún cuando hemos tenido mucho éxito en cuanto a maquila se refiere, estamos quitando prioridad totalmente a la maquila textil, para introducirnos en otros campos... estamos en búsqueda de integración tanto interna como regional." (Ortiz, 1990: 4).

### 3. Mecanismos para desarrollar competitividad estructural.

La competitividad es el concepto económico orientador en la nueva estrategia de desarrollo Centroamericana. Sin embargo, es un concepto complejo que requiere acciones y estrategias a tres niveles: I. A nivel de las empresas individuales, II. a nivel subsectorial o de rama, y III. a nivel de la economía en su conjunto o de varias economías integradas. En los niveles II y III la competitividad es más que el promedio de la competitividad de cada empresa, y depende de una serie de factores estructurales, económicos e institucionales tales como: (1) las capacidades científicas y tecnológicas; (2) la dotación de recursos humanos capacitados; (3) la infraestructura de comunicaciones y transporte; (4) el desarrollo del mercado de capitales y la calidad de la intermediación financiera. Todos estos elementos dan origen al concepto de competitividad estructural y sugieren la naturaleza sistémica de la competitividad. A continuación se sugieren algunos tipos de acciones conjuntas que los países centroamericanos pueden emprender en la primera y última de estas áreas.

#### a. Política de ciencia y tecnología

El carácter sistémico del desarrollo tecnológico y la competitividad, que comprende la interrelación de muy diversas instituciones y empresas, sugiere que el énfasis de esfuerzos conjuntos en política tecnológica debe consistir en la creación de redes de información, contactos y acuerdos a nivel regional, con el fin de fomentar el intercambio intenso de información, personas, bienes y servicios en el campo tecnológico, así como desarrollar proyectos conjuntos. No puede pretenderse aquí más que hacer una lista sugestiva del tipo de acciones que pueden desarrollarse en este campo: (29)

(1) Compromisos formales de desarrollo y armonización de ciertas políticas relacionadas con la inversión extranjera, el desarrollo y estandarización de normas técnicas, las compras del Estado, la educación media y superior.

(2) La modernización y uniformización de la legislación sobre protección de la propiedad industrial, lo cual puede contribuir a una mayor integración tecnológica. Por ejemplo, el reconocimiento simultáneo de patentes y marcas

---

29. Varios de los puntos de esta sección han sido tomados de CEPAL (1990), Capítulo VI, donde algunos de ellos se encuentran más desarrollados.

eliminaría obstáculos burocráticos para empresas que trabajen en el ámbito regional. La fijación de posiciones comunes en las discusiones sobre propiedad intelectual en la Ronda Uruguay puede ser el embrión de un equipo de trabajo regional sobre estos temas.

(3) La similitud en gran variedad de productos agrícolas e industriales, y los costos de la investigación y el desarrollo, hacen que el desarrollo de proyectos conjuntos de ciencia y tecnología sea una de las áreas más atractivas de colaboración. Estos proyectos pueden incluir como áreas prioritarias la sanidad animal y vegetal, tratamientos y normas de calidad para productos de exportación, biotecnología, informática, etc. El apoyo estatal y los subsidios para la investigación y el desarrollo están ampliamente justificados por la teoría económica y la práctica de los países desarrollados. Este esfuerzo debe incluir una estrecha colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas, y mecanismos legales para garantizar la utilización y la apropiación económica de los conocimientos generados.

(4) Más allá del contacto personal en seminarios y conferencias, deben eliminarse los obstáculos, fomentarse la movilidad y los movimientos migratorios de personal calificado, como uno de los mecanismos más eficaces de desarrollo y transferencia tecnológica.

(5) Debe promoverse la aplicación de las poderosas tecnologías modernas de la información a nivel regional, con el fin de lograr una comunicación ágil que vincule al sistema regional de ciencia y tecnología entre sí y con el resto del mundo. Este sistema de información debe incluir métodos modernos de prospectiva tecnológica.

(6) Debe crearse y desarrollarse un mercado regional de servicios especializados de consultoría industrial en diseño, publicidad, mercadeo, finanzas, ingeniería, etc. mediante la eliminación de barreras nacionales y gremiales al flujo de personal capacitado, y la instalación de "bolsas de contratación", y mecanismos de registro y selección de este personal.

(7) El entrenamiento en técnicas modernas de gestión y gerencia, tanto para empresarios privados como para los niveles gerenciales de la administración pública, es uno de los instrumentos principales para cambiar las actitudes e inducir los cambios organizativos que las nuevas tecnologías y la competitividad internacional exigen.

(8) El elemento tecnológico es central en programas de reconversión industrial que concentren esfuerzos en sectores seleccionados. El desarrollo de una política de reconversión industrial selectiva, focalizada en ciertos sectores comunes a varios países, debe integrar los mejores recursos humanos y otros apoyos institucionales del sistema de ciencia y tecnología regional. Costa Rica ha iniciado un proyecto piloto de Gestión Tecnológica e Informática para la Reconversión Industrial con asistencia técnica y financiera externa, que podría servir de modelo para esfuerzos similares en la región.

b.  Mercados de capital e inversión productiva

La reconversión industrial, que en algunos países se torna en una labor de reconstrucción, el desarrollo de competitividad internacional y el aumento de las exportaciones requieren una tasa sostenida de inversión en nuevas generaciones de equipos y productos y en infraestructura. Un prerrequisito para esto es una mayor confianza para la inversión y un marco macroeconómico coherente y estable. Bajo estas condiciones la inversión extranjera y la cooperación internacional podrán jugar un papel importante en la financiación de las nuevas inversiones. Sin embargo, el mayor esfuerzo en el campo del ahorro y la inversión deberá ser interno. Varias áreas de acción se presentan como prioritarias con este fin:

(1) La corrección de los desequilibrios fiscales es esencial para permitir una política monetaria y cambiaria estables. Además, en la política monetaria y la estrategia financiera conviene adoptar ciertas reglas básicas: tasas de interés reales positivas que eviten distorsiones en el mercado financiero, mejoren la captación de ahorro y promuevan la "profundización financiera" (González-Vega y Poyo, 1989), pero cuidando que la mayor conexión del sistema financiero interno con los mercados internacionales no produzca inestabilidad o sacrifique a los sectores productivos al mantener tasas de interés distorsionadas hacia arriba; el crédito subsidiado y selectivo es un instrumento necesario en ciertos sectores y actividades, pero es sano que el subsidio se financie con cargo al presupuesto nacional y no a cuenta de las instituciones financieras; el control de cambios se justifica mientras persistan fuertes distorsiones fiscales (McKinnon y Mathieson, 1981); la estrategia financiera debe promover una institucionalidad que comprenda un fuerte segmento de financiamiento de largo plazo, y un mayor acceso de los sectores de pequeña y mediana empresa que típicamente sufren segmentación en el mercado de capitales (Ffrench-Davis, 1990: 30). Como lo plantean González-Vega y Poyo (1989: 184): "El reto más importante para los sistemas financieros de Centroamérica será proporcionar el acceso a los servicios financieros a amplios segmentos de la población." Aunque las políticas monetaria y fiscal son potestad interna de los gobiernos, la coordinación regional de políticas macroeconómicas puede contribuir a generalizar este tipo de objetivos y reglas.

(2) El objetivo de promover exportaciones hace urgente el establecimiento de mecanismos ágiles de financiamiento para el comercio exterior, que incluyan capital de trabajo, nuevas inversiones, y apoyo técnico para proyectos de exportación. Fitzgerald y Croes (1989) han propuesto crear un fondo regional apoyado por una institución intergubernamental para la financiación del comercio exterior centroamericano. Este podría ser manejado por el BCIE, o constituirse en una nueva institución financiera especializada. El capital inicial del Fondo podría provenir de operaciones de reconversión de deuda externa. Otra alternativa, en línea con la búsqueda de mayor integración económica con los grandes bloques comerciales, podría consistir en ampliar el capital del BCIE con la incorporación de E.U., países Europeos,



Latinoamericanos u otros, como miembros de esta institución (30) lo cual le daría mayor solidez y confiabilidad internacional al banco. Otro esquema institucional consistiría en establecer una red de Fideicomisos de Comercio Exterior en cada uno de los países centroamericanos, tal como el que está en proceso de establecimiento en Costa Rica con apoyo de U.S.-A.I.D. Estos esquemas no son excluyentes. Su establecimiento requiere cooperación técnica y financiera a nivel regional y externa.

(3) La reconversión del parque industrial existente y las nuevas industrias de sustitución de importaciones eficiente cuyo establecimiento será estimulado por la reactivación del comercio intrarregional y la reducción de la Tarifa Externa Común, también requieren financiamiento. Como complemento de los esquemas crediticios nacionales, también puede pensarse en un Fondo Regional para Reconversión Industrial, con condiciones adecuadas de plazos e interés, y la flexibilidad necesaria para apoyar la reconversión de sectores y empresas específicas. Las opciones institucionales son similares a las del Fondo de Comercio Exterior. De particular importancia es contemplar en este Fondo capital de largo plazo y esquemas de crédito indirectos que puedan financiar redes de pequeñas y medianas empresas como apoyo a los esquemas de subcontratación sugeridos en la sección anterior. En este sentido el Fondo para Reconversión Industrial puede funcionar como un banco de segundo piso (31) para operaciones crediticias administradas directamente por instituciones no gubernamentales o gremiales en cada uno de los países.

(4) El perfeccionamiento de los mercados de capital y el financiamiento de la modernización industrial no debe limitarse a los mecanismos de pago y crediticios. Es importante fomentar, por una parte, una mayor integración mediante el desarrollo y fortalecimiento de las bolsas nacionales de valores (BNVs) y, por otra, nuevas fuentes de captación de ahorro y financiamiento promoviendo el desarrollo de mercados accionarios. En Centroamérica existen únicamente dos BNVs que transan casi exclusivamente títulos de renta fija: la de Guatemala que tiene dos años de operación, y la de Costa Rica que tiene 12 años y ha crecido a volúmenes de transacción diaria de alrededor de US \$ 12 millones. Sin embargo, esta última cuenta con no más de 40 empresas con acciones inscritas y la transacción de acciones representa no más del 1% del total de operaciones. En los otros países existen mercados informales y están en proceso de formación las BNVs de El Salvador y Honduras.

La libre movilidad de capitales vía BNVs y mercados accionarios activos, es un objetivo de largo plazo, pero que abre un amplísimo campo para acciones conjuntas que incluyen: adecuación y armonización de incentivos fiscales para la apertura del capital de las empresas; el desarrollo de instituciones especializadas en servicios técnicos y financieros de suscripción de acciones; el establecimiento de fondos de

---

30. Taiwán recientemente hizo un aporte de capital como socio extrarregional del BCIE, y hay conversaciones adelantadas con España y Alemania.

31. Este esquema ha sido propuesto para financiar la reconversión industrial en Costa Rica por Olaso (1990) y Salaverri (1990).

liquidez para activar los mercados primario y secundario de acciones; legislación para proteger adecuadamente a los accionistas minoritarios; legislación que facilite la inversión institucional en acciones (e.g. fondos de pensiones) así como la participación de los trabajadores en el capital social de las empresas. (32)

La apertura del capital de las empresas en el ámbito centroamericano supera lo que realísticamente puede esperarse en la década de los 90s. Sin embargo, la movilidad de capitales por este medio sería un poderoso instrumento de integración económica y de apoyo a la transformación productiva, con la ventaja de que estimula una mayor equidad en la medida en que facilite una amplia participación en el capital social de empresas significativas a nivel regional. Los procesos de privatización de empresas públicas que ya están en marcha en varios países pueden aprovecharse para fomentar el desarrollo de los mercados accionarios y educar al público en este tema.

(5) Finalmente, el perfeccionamiento e integración de los mercados de capital requiere una convergencia en cuanto al marco regulatorio de las instituciones y sectores financieros a nivel regional, incluyendo reglas semejantes en cuanto a supervisión de las carteras de crédito, revelación de estados financieros, prácticas de auditoría; y otros mecanismos para lograr transparencia a nivel nacional y regional.

#### 4. Mecanismos para promover la reconversión del parque industrial existente.

En el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) los Presidentes acordaron impulsar una política de reconversión industrial gradual y selectiva. La mayoría de las acciones para el logro de competitividad internacional mencionadas aquí significan poner en marcha una política de reconversión industrial a nivel regional. Sin embargo, existe una fuerte justificación para políticas industriales subsectoriales, basadas en un esfuerzo explícito por hacer converger los esfuerzos empresariales, científico-tecnológicos, financieros, y de otras instituciones de apoyo gubernamentales y no gubernamentales, en estrategias coherentes de reconversión o reestructuración industrial a nivel subsectorial. Se trataría de promover un juego cooperativo a nivel subsectorial en ramas seleccionadas.

Es evidente que aquellos sectores en donde existe una o pocas empresas grandes, con alta participación de capital extranjero y fuertes contactos tecnológicos, financieros y de mercado internacionales, definen su propia estrategia de reconversión.

Sin embargo, es en los sectores de capital predominantemente nacional, o caracterizados por grandes números de empresas medianas y pequeñas relativamente descoordinadas, donde más se pueden derivar beneficios de

---

32. CODESA (1989), Salazar-Xirinachs (1989), Rodríguez (1990).

procesos de concertación y medidas de apoyo a estrategias competitivas y de reestructuración a nivel subsectorial. Estas pueden incluir todos los mecanismos citados arriba: bolsas de subcontratación que conecten empresas líderes con redes de empresas pequeñas, bolsas de proyectos de co-inversión, exportaciones conjuntas, mecanismos de información y seguimiento sobre mercados, mecanismos financieros que promuevan la modernización, acciones de apoyo a la gestión tecnológica, etc.

Los objetivos de este enfoque hacia la reconversión serían: (1) Facilitar el proceso de ajuste de los diferentes sectores industriales a las nuevas condiciones económicas, (2) Elevar la productividad y competitividad, y (3) Generar un sistema de concertación para solucionar los problemas y definir planes y estrategias de reestructuración industrial.

Lo esencial bajo esta perspectiva de la reconversión industrial es focalizar la atención selectivamente en el desarrollo de estrategias subsectoriales. El ejercicio conjunto y concertado de elaboración de estrategias subsectoriales acelera la curva de aprendizaje de los agentes involucrados, mejora el proceso de toma de decisiones para "gerenciar la complejidad" que implica el desarrollo de competitividad, y es en sí mismo, uno de los mejores mecanismos para la difusión rápida y eficiente de información. (Salazar-Xirinachs, 1990; Salazar-Xirinachs y Doryan, 1990).

## VII. OBSERVACION FINAL

A pesar de la des-integración económica y social de Centroamérica en la década de los 80s, y de grandes obstáculos, políticos, económicos y militares, el Mercado Común Centroamericano logró resistir y está a las puertas de una importante reactivación.

Recientemente se han dado grandes pasos hacia la consolidación de la paz y la democracia en la región. Además, tanto los gobiernos como los sectores privados centroamericanos están actualmente involucrados en un esfuerzo extraordinario para definir ámbitos de cooperación en el campo económico y avanzar hacia el desarrollo y la integración económica regional. Esto significa que de los tres escenarios posibles para los 90s definidos aquí: A. Mayor desintegración; B. Crecimiento con integración limitada y C. Aceleración del desarrollo con integración, se están generando condiciones favorables para avanzar hacia el tercero.

Factores tecnológicos, económicos y geo-políticos determinan la tendencia mundial actual a formar grandes bloques de consumo y producción. En Centroamérica debe partirse de una comprensión del entorno internacional para sacar el máximo provecho de estas transformaciones, para lo cual pueden contribuir dos factores: una mayor integración a los bloques comerciales, particularmente al Norteamericano; y la negociación conjunta de la estrategia de apertura y comercial.

Tomando como concepto económico orientador el concepto de competitividad internacional este artículo ha revisado algunas formas y diversos mecanismos en que la integración económica regional, mediante una

mayor movilidad de bienes, servicios y factores, y políticas específicas para transformar los sectores productivos, puede complementar y fortalecer la estrategia de mayor apertura e inserción a la economía mundial. La revolución tecnológica presenta oportunidades cuyo aprovechamiento requiere un esfuerzo regional en el campo de la ciencia y la tecnología, y la utilización de mecanismos para explotar las ventajas competitivas de la especialización y complementariedad a nivel centroamericano.

El Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA) incluye varias áreas estratégicas de acción conjunta que no se han analizado aquí pero que son de gran importancia para el desarrollo centroamericano y el fortalecimiento de la integración: la política agrícola, el ataque a la pobreza, y el fortalecimiento de las instituciones de la integración. En todos estos esfuerzos la cooperación económica y técnica externa es esencial como insumo al proceso en marcha de concertación y definición conjunta de políticas.

## BIBLIOGRAFIA

Antonelli, Cristiano (1990) "La difusión internacional de innovaciones. Pautas, determinantes y efectos", en Pensamiento Iberoamericano, No 16.

Arias, Elmer (1990) "Posibilidades de complementación industrial en Centroamérica", en E. Rodríguez (ed.)(1990a)

Ascher, William y Anne Hubbard (eds.) (1989): Recuperación y Desarrollo de Centroamérica, Duke University, Durham y San José.

Banco Mundial (1989): Trade Liberalization and economic integration in Central America, mimeo, Marzo.

Bodenheimer, Susan Jonas (1974): "El Mercomún y la ayuda norteamericana", en Bodenheimer, Gorostiaga, et. al. La Inversión Extranjera en Centroamérica, EDUCA, San José, Costa Rica.

Bulmer Thomas, Víctor (1989): La Economía Política de Centroamérica desde 1920, Banco Centroamericano de Integración Económica, EDUCA, San José, Costa Rica.

Brock, Philip (1989): "La convertibilidad monetaria, la Cámara de Compensación Centroamericana y la revitalización del comercio intrarregional en el Mercado Común Centroamericano", en Ascher y Hubbard (eds.)(1989).

Bush, George (1990): "Iniciativa para las Américas", reproducida en LA NACION, 29 de Junio, San José, Costa Rica.

Caballeros, Rómulo (1990): "La deuda externa en Centroamérica" en Irvin y Holland (eds.) (1990).

Cohen, Isaac (1972): Regional Integration in Central America, Lexington, Mass., Estados Unidos, Lexington Books.

\_\_\_\_\_ (1981): "El concepto de integración", Revista de la CEPAL, No. 15, Diciembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1949): Estudio Económico de América Latina, 1949, Nueva York, 1951.

\_\_\_\_\_ (1956): La integración económica de Centroamérica. Su evolución y perspectivas. (E/CN.12/CCE/33. Rev.2).

\_\_\_\_\_ (1972): "Informe preliminar sobre integración y reciprocidad económica en el Istmo Centroamericano", reproducido en la Revista de la Integración Centroamericana, No. 6, Tegucigalpa, BCIE

\_\_\_\_\_ (1988): Centroamérica: Bases de una política de reactivación y desarrollo, (IC/MEX/G.1/Rev.2), Mexico.

\_\_\_\_\_ (1989a): Evolución de la Integración Centroamericana, 1985-1987. (LC/MEX/L.104), 19 de Junio, México.

\_\_\_\_\_ (1989b): Evolución de la Integración Centroamericana en 1988. (LC/MEX/L.105), 23 de Junio, México.

\_\_\_\_\_ (1989c): Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración, (LC/MEX/L.101/Rev.2), 7 de Septiembre, México.

\_\_\_\_\_ (1990a): Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el caribe en los años noventa, (LC/G 1601 (SES 23/4)) Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_ (1990b): Documento de discusión para la cumbre económica centroamericana. Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, (LC/MEX/L.132) Guatemala, 28 de Mayo.

\_\_\_\_\_ (1990b): Reconversión Industrial en Centroamérica: Relatoría el Seminario-Taller, LC/MEX/R.232, México.

CODESA -Corporación Costarricense de Desarrollo- (1989) El Programa de Reconversión Industrial: Presentación, San José, Costa Rica.

Consejo Monetario Centroamericano (1990) "Esbozo sobre el Programa de Reactivación del Comercio Intracentroamericano". San José.

de la Ossa, Alvaro (1988) "Bases y orientaciones generales para que los países centroamericanos participen conjuntamente en las negociaciones multilaterales del GATT", UNCTAD, Ginebra, Suiza y San José, Costa Rica.

Delgado, Enrique (1981): Evolución del Mercado Común Centroamericano y Desarrollo Equilibrado, SIECA-ECID, EDUCA, San José, Costa Rica.

Ernst, Dieter (1989) "Tecnología y competencia global. El desafío para las economías de reciente industrialización", en Pensamiento Iberoamericano, No. 16.

Fajnzylber, Fernando (1989): Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío". Cuadernos de la CEPAL, No. 60, Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_ (1989): Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina, Pensamiento Iberoamericano, No. 16.

Feinberg, Richard (1989): "Deuda centroamericana: soluciones genuinas, caso por caso", en Ascher y Hubbard (eds.)(1989).

Ffrench-Davis, Ricardo (1988): "Esbozo de un planteamiento neo-estructuralista", Revista de la CEPAL, No. 34.

\_\_\_\_\_ (1990): "Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neo-estructuralista", en Sunkel (ed.) (1990).

Fitzgerald, E.V.K. y E.M. Croes (1990) "El sistema monetario regional y la recuperación económica", en Irvin y Holland (eds.).

Fuentes K., Juan Alberto (1989a): Desafíos de la Integración Centroamericana, FLACSO-ICAP, San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_ (1989b): "La erosión y desviación del comercio intracentroamericano", en Vargas y Delgado (eds.) (1989).

\_\_\_\_\_ (1989b): Hacia un ajuste estructural con integración?, en Fuentes (1989a).

GATT (1986): Textos de los Acuerdos de la Ronda de Tokio, Ginebra.

Gereffi, Gary (1989) "Los nuevos desafíos de la industrialización. Observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica", en Pensamiento Iberoamericano, No.16

Guerra-Borges, Alfredo (1988): Desarrollo e Integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas, CRIES-IIIEC-UNAM, Ediciones Cultura Popular, Mexico.

Gurrieri, Adolfo (1982a): La obra de Prebisch en la CEPAL, Serie Lecturas, No 46. Volumen I y II, Fondo de Cultura Económica, México.

Harberger, Arnold (1985) "Observations on the Chilean Economy, 1973-83", Economic Development and Cultural Change.

Hillcoat, Guillermo y Carlos Quenan (1989) "Reestructuración internacional y reespecialización productiva en el Caribe" en Ciencias Económicas, Vol. IX, Números 1 y 2. San José, Costa Rica.

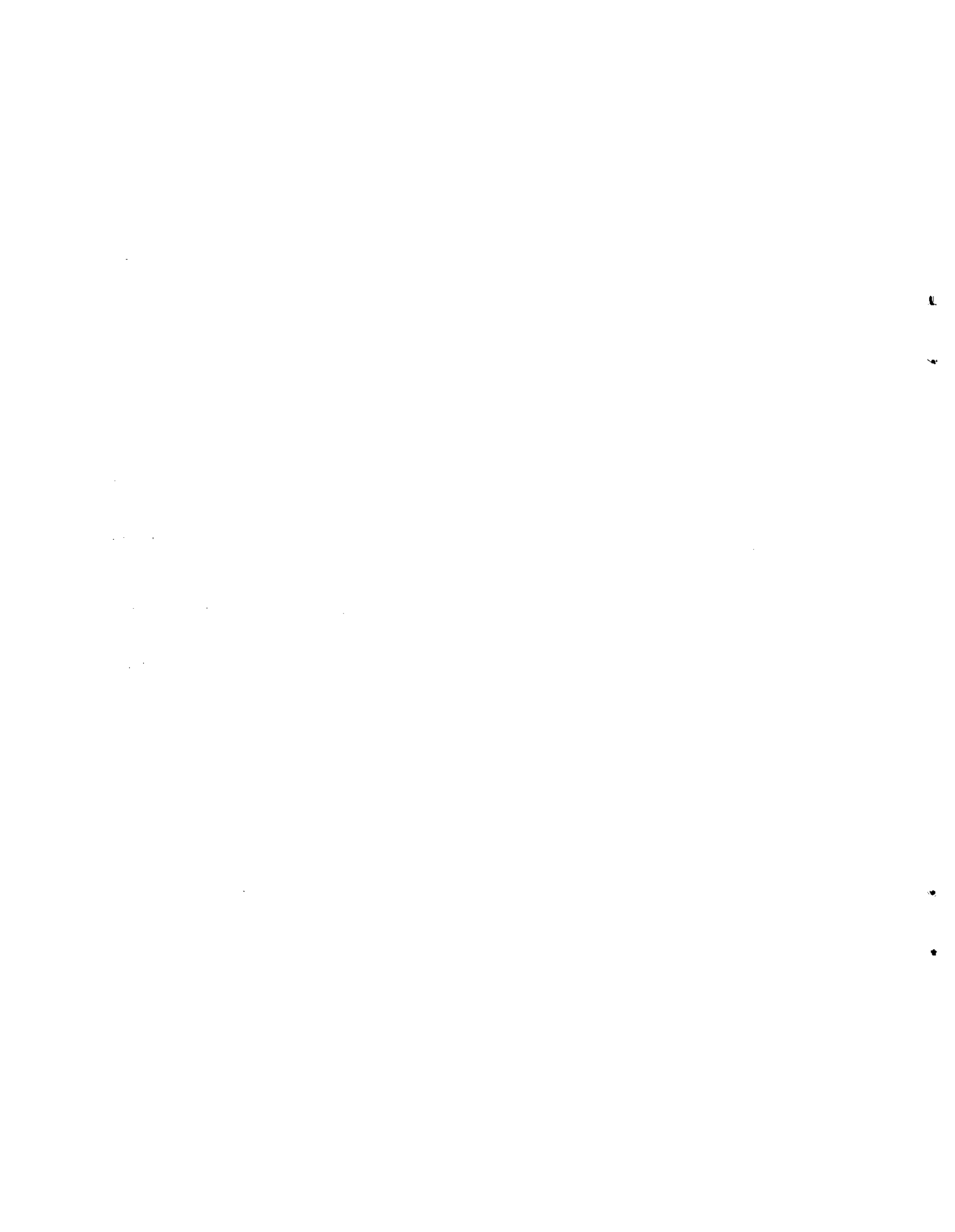
Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (1989): Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica, Duke University, Durham y San José.

Irvin, George y Stuart Holland, eds. (1990): Centroamérica: El Futuro de la Integración Económica, CRIES, Editorial DEI, San José, Costa Rica.

Kierzkowski, Henryk (ed.) (1984) Monopolistic Competition and International Trade, Clarendon Press, Oxford.

Krugman, Paul (1989) "Developing Countries in the World Economy", Daedalus, Winter.

Lande, Stephen y Nellis Crigler (1990) "A US-CBI or North American "Fair" Trade Agreement: A More Competitive Continent in a Changing Global Environment", Estudio preparado para CAIC y FEDEPRICAP, Febrero, mimeo.





Ray, Edward J. (1987) "Trade Liberalization, Preferential Agreements, and Their Impact on U.S. Imports from Latin America", en González-Vega, Claudio y Michael Connolly (eds.) (1989) Economic Reform and Stabilization in Latin America, Praeger, New York.

Rodríguez, Ennio; M. Figueres; P. Morales y S. Weileder (1989) "Análisis de las oportunidades de expansión brindadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe", Alternativas de Desarrollo, San José, Costa Rica.

Rodríguez, Ennio (1990a)(ed.) El desafío del desarrollo centroamericano, EUNED, San José, en prensa.

Rodríguez, Ennio (1990b) "Las decisiones estratégicas y el potencial para la acción regional", en E. Rodríguez (ed) (1990a)

Rosenthal, Gert (1975): "El papel de la inversión extranjera directa en el proceso de integración", en Edelberto Torres Rivas, et.al, (1975).

\_\_\_\_\_ (1983): "Algunas Lecciones de la Integración Económica en América Latina: el caso de Centroamérica", Comercio Exterior, 12, México.

Rowthorn, R.E. y J.R. Wells (1987) De-Industrialization and Foreign Trade, Cambridge University Press, Cambridge, U.K.

Salaverri, José (1990) Aspectos Financieros relevantes del Programa de Reconversión", Primera Reunión de Alto Nivel sobre Reconversión Industrial en Costa Rica, San José, Costa Rica, Abril.

Salazar-Xirinachs, José M. y Eduardo Doryan (1990) "La reconversión industrial y el Estado Concertador en Costa Rica", Pensamiento Iberoamericano, No. 17.

Salazar-Xirinachs, José M. (1990) "La política industrial de Costa Rica: un enfoque para la década de los 90s", por publicarse en Academia de Centroamérica-Banco Central de Costa Rica, Políticas Económicas en Costa Rica.

Salazar, Diego y Allen Vargas (1989) "Evaluación econométrica de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe para Costa Rica, República Dominicana y Guatemala", en Vargas y Delgado (eds.) (1989).

SIECA (1975): Identificación de algunas industrias que podrían incluirse en un sistema de programación industrial regional, documento presentado al Décimo Período de Sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

\_\_\_\_\_ (1986): La Complementación Industrial en Centroamérica.

----- (1988): Adhesión al GATT: "Participación conjunta de los países del MCCA en la Ronda Uruguay y otros aspectos relacionados con la política comercial externa regional", SIECA/88/RCI, Guatemala, Julio.

\_\_\_\_\_ (1990): Hacia una estrategia de integración para el desarrollo de Centroamérica.

Siri, Gabriel (1980) "Minimodelo de dependencia externa de las economías centroamericanas", SIECA, Guatemala.

Sunkel, Osvaldo (1990): "En busca del desarrollo perdido", Introducción en O. Sunkel (ed.), En Busca del desarrollo perdido: un enfoque neoestructuralista para América Latina. Fondo de Cultura Económica, en prensa.

Torres Rivas, Edelberto; Gert Rosenthal, Eduardo Lizano, Rafael Menjivar y Sergio Ramírez (1975): Centroamérica Hoy, Siglo Veintiuno Editores, México.

Tucker, Stuart K. (1989) "Desentramamiento del comercio: evaluación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe", en Ascher y Hubbard (eds.).

Vargas, Juan R. y Félix Delgado (eds) (1989) Progreso Técnico y Estructura Económica: Dimensión interna y comercio internacional. Centro de Economía Aplicada, San José, Costa Rica.

Weeks, John (1990) "Un panorama macroeconómico de las economías centroamericanas", en Irvin y Holland (eds.)(1990).

