

# CAFTA / TLC

Potencial competitivo de los sectores  
productivos de Centroamérica



Jorge Nowalski  
Doris Osterlof

Colección Prospectiva # 7

# CAFTA / TLC

Potencial competitivo de los sectores  
productivos de Centroamérica

Jorge Nowalski  
Doris Osterlof

382 Centro Internacional para el Desarrollo Humano  
C397c CAFTA/TLC: potencial competitivo de los sectores productivos de  
Centroamérica / Centro Internacional para el Desarrollo Humano -- 1a. ed.  
-- San José, Costa Rica: Lara Segura y Asociados, S.A. Editores, 2004.  
66 p. ; 18 x 25 cm. (Serie: Colección Prospectiva, volumen #7).

ISBN: 9968 - 9998 - 5 - 7 (Obra completa)  
ISBN: 9968 - 9441 - 6 - 5 (Volumen 7)

1. TRATADO DE LIBRE COMERCIO - AMÉRICA CENTRAL.  
2. COMERCIO INTERNACIONAL. 3. PRODUCTIVIDAD. 1. Título.

## Introducción

En los últimos años, Centroamérica ha sido una región ampliamente investigada y por ende cuestionada, en especial por los propios centroamericanos. Estos esfuerzos de análisis, junto con los planteamientos hechos por los gobiernos, han permitido contar con una agenda detallada de desarrollo para la región. Esa agenda comprende, no sólo el análisis de los problemas de desarrollo, sino también propuestas para aprovechar las grandes oportunidades para la transformación estructural que se le presentan al istmo.

Sin embargo, la agenda no ha generado suficientes iniciativas que aprovechen al máximo esas oportunidades y que consecuentemente contribuyan a resolver los problemas de desarrollo más álgidos que enfrenta la región. Más aún parece existir una carencia de agentes catalizadores en capacidad de formular e impulsar iniciativas claves, generar pensamiento y manejar la coyuntura en diversos ámbitos, para enrumbar a Centroamérica por los caminos de la sostenibilidad.

Para reflexionar sobre los retos y las oportunidades planteados a nuestra región, un grupo de políticos e intelectuales se ha reunido periódicamente conformando el Círculo de Copán, en la búsqueda de nuevos caminos para la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible de la región que, en su diversidad, plantea desafíos comunes.

La agenda del Círculo es abierta y su enfoque es interdisciplinario y pluralista. El Círculo con el estudio conjunto, la elaboración de documentos de política y la deliberación en diferentes foros, busca aportar, al debate social y democrático de la región, insumos para la toma de decisiones.

La Serie Prospectiva que desarrolla el CIDH y de la cual esta colección forma parte, intenta recoger las deliberaciones y aportes del Círculo de Copán y de otros grupos de pensamiento estratégico de la región. Aspiramos, con esta publicación, contribuir a la reflexión y la elaboración de políticas para el desarrollo sostenible de la región. En esta búsqueda, el CIDH agradece especialmente el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como el de la Fundación Soros.

La elaboración de los trabajos temáticos contenidos en esta publicación, así como su difusión y validación en cada país centroamericano ha sido posible gracias al Banco Mundial.

**Mimi Prado Castro**  
Editora

*Sectores  
Productivos de  
Centroamérica*



## Resumen Ejecutivo<sup>1</sup>

Centroamérica ha experimentado en los últimos cincuenta años diferentes modelos de desarrollo. Las políticas de sustitución de importaciones y de fomento a las exportaciones, al igual que los programas de ajuste estructural, marcaron el período de transición hacia una mayor apertura económica. La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA) podría representar la consolidación del proceso de apertura económica.

Un rasgo general en la mayoría de las economías centroamericanas es que tienen su principal mercado de destino en los Estados Unidos. Esto se explica, en parte, por la apertura en el acceso al mercado estadounidense que se estableció con la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC); la cual le ha permitido a los países centroamericanos, a partir de 1984, ingresar libre de aranceles una amplia gama de productos; a esto se suma la proximidad geográfica, y la decisión de los países de diversificar sus exportaciones, fomentando y atrayendo inversión para desarrollar productos no-tradicionales orientados al mercado de Estados Unidos o al de la Unión Europea.

Para efectos del estudio, se analizaron los factores de competitividad que presentan los países de la región. Esto se complementó con el análisis de los niveles de dinamismo de los sectores productivos, el cual indica que el peso de los esfuerzos comerciales se ha centrado básicamente en el desarrollo de nuevos productos de exportación orientados hacia terceros países, principalmente Estados Unidos, y en el turismo.

Ahora bien, con el cierre de la negociación de CAFTA, se vislumbra más fácilmente cuáles son los sectores que tienen un potencial mayor para aprovechar el tratado, y cuáles como sectores sensibles, requieren de políticas especiales para poder enfrentar el libre comercio con los Estados Unidos. De manera sucinta, se podría concluir que los sectores con mayores oportunidades son los que han sido los más dinámicos en los últimos años en Centroamérica, esto es, los productos orientados a la exportación, en particular la producción no-tradicional que se desarrolló bajo el estímulo que generó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y su promoción, a pesar de las excepciones de los textiles y las prendas de vestir.

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado para el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Directorio del BCIE o de los gobiernos que el BCIE representa. El CIDH agradece al BCIE la cesión de los derechos para la presente publicación.

Entre los productos que generan mayores inquietudes por su sensibilidad debido a la participación en muchos de ellos de pequeños productores, están los productos agrícolas orientados al consumo local, como los granos básicos (maíz, arroz, y frijoles) y los productos pecuarios.

Tanto los sectores dinámicos como los sensibles, tendrán que aprovechar los períodos de transición concretados en CAFTA, para fortalecer sus ventajas competitivas o para que puedan reconvertirse y evitar ser sustituidos por importaciones.

En conclusión, el Tratado logró una serie de acuerdos que se ven como positivos, pero cuya efectividad solo estará a prueba ante la capacidad de los centroamericanos de implementar en forma paralela una agenda de acompañamiento que trasciende las particularidades de CAFTA y más bien, por los rezagos de la región, se convierte en una agenda para el desarrollo del istmo. En ese sentido, los lineamientos que se enumeran a continuación responden a esa lógica y fijan pautas para establecer un plan de acción que le permita a los países sacar provecho de CAFTA y de otras iniciativas comerciales que son instrumentales para lograr la sostenibilidad del desarrollo humano de la región.

### **Aportes para la acción:**

A partir de los aportes de la Agenda para la Competitividad del Siglo XXI y los esfuerzos, todavía incipientes, que se han venido perfilando en cada país por formular e implementar agendas nacionales para el fortalecimiento de la competitividad de sus economías, se pueden identificar algunas ventajas comparativas que presenta la región. Uno de los retos precisamente es transformar esas ventajas comparativas en competitivas para aprovechar las oportunidades que ofrece CAFTA. En resumen, algunos lineamientos para una acción concertada para el mejoramiento de esas condiciones “naturales” y su consolidación como ventajas competitivas son:

- **La Ubicación Geográfica:** La proximidad de la región a los Estados Unidos -su principal socio comercial, le brinda a los países centroamericanos una ventaja. Para ello, es necesario invertir más recursos en el mejoramiento y expansión de la red vial, aeropuertos, puertos, energía, telecomunicaciones, y las diferentes formas de transporte.

El Proyecto del Corredor Logístico, contemplado en el Plan Puebla Panamá, se constituye en una iniciativa que bien podría convertir la proximidad de la región con Estados Unidos en una ventaja competitiva. La articulación de cooperación y financiamiento internacional alrededor de ese proyecto así como la asignación de mayores recursos públicos y privados en cada país, ayudará en ese sentido. Con respecto

a la inversión privada, ésta se podrá fomentar en el tanto exista un marco regulatorio y concesionario, con reglas claras que le permita a los inversionistas privados participar en la construcción y administración de obras de infraestructura física.

- **Recursos naturales:** La presencia del cinco por ciento de la biodiversidad mundial en Centroamérica así como importantes recursos hídricos, minerales, geotérmicos y marítimos representa una ventaja comparativa.

Para aprovechar esas ventajas, se necesita contar un marco legal adecuado. Esquemas como los parques nacionales y el establecimiento de áreas protegidas son fundamentales para la conservación y buen uso de los recursos naturales. CAFTA representa una buena oportunidad para revisar y modificar, si fuese necesario, la normativa ambiental existente y establecer mecanismos regulatorios para la preservación de la riqueza natural de los países del istmo.

- **La Diversidad Cultural:** Países como Guatemala tienen una población multicultural que se traduce en una ventaja comparativa, por ejemplo, para el desarrollo del turismo y la producción para los mercados étnicos de Estados Unidos -compuesto en su mayoría de consumidores centroamericanos que trabajan en ese país. Los países de la región pueden aprovechar esta ventaja comparativa en el tanto se respete y se proteja la diversidad cultural, permitiéndole a los diferentes grupos, gozar de sus derechos constitucionales y contar con los espacios y las oportunidades para ejercer sus responsabilidades sociales y participar en el quehacer nacional.
- **Estabilidad Democrática:** Para una mayor atracción de inversión, entre otros aspectos, los países deben contar con un sistema político democrático y estable, y hacer un mayor esfuerzo para controlar y erradicar la corrupción. El establecimiento de reglas comerciales por medio de CAFTA y posiblemente, de códigos de conducta en algunos sectores productivos, con sus respectivas certificaciones, obliga a los países a luchar contra la corrupción, promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública así como al fortalecimiento de las diferentes instancias de control político y financiero.

Los lineamientos antes citados, están orientados a la transformación de ventajas comparativas en competitivas. Adicionalmente, los países de la región tienen la oportunidad y la obligación, si desean sacarle provecho a CAFTA, de fortalecer la competitividad de su economía de forma tal que el esfuerzo sea sostenible e incluyente. A continuación se presentan algunos lineamientos que se enmarcan en el contexto de lo que podría ser una agenda para el desarrollo humano sostenible de los países centroamericanos.

- **Estabilidad Macroeconómica**

El análisis por país muestra que el crecimiento económico ha sido modesto y no sostenido; persisten déficits públicos que atentan contra la estabilidad económica y que emiten señales poco claras para los inversionistas nacionales y extranjeros. Ello obliga a una reforma estructural que transforme el carácter regresivo del sistema tributario en uno progresivo, a mejorar los sistemas de recaudación y resolver los problemas de evasión con el apoyo de un marco legal expedito, y a la reorientación del gasto público, hacia aquellos rubros y programas que tiene mayor incidencia en la generación de oportunidades económicas, el desarrollo de capacidades y competencias y consecuentemente, en la competitividad de la economía. Las políticas monetarias deberán tener un carácter anti-inflacionario y las cambiarias ser flexibles para no presentar un sesgo anti-exportador. Los sistemas financieros deberán modernizarse para apoyar los esfuerzos empresariales en forma eficiente, bajando los costos de intermediación financiera y con ello, facilitando el acceso al crédito para la inversión productiva.

- **Competencias y Empleabilidad**

El desarrollo de un recurso humano competente y polivalente, con capacidad para aprender, para transformar la información en conocimiento, para innovar y para interactuar y trabajar en equipo es clave en el desarrollo de ventajas competitivas. La formación del recurso humano es de capital importancia para que sectores productivos centroamericanos puedan competir contra sus contrapartes estadounidenses, para lo cual, entre otros aspectos, deberán aprovechar las holguras negociadas en el tratado para invertir en la formación del recurso humano.

Eso sí, sin ignorar los rezagos educativos que presentan los países de la región, entre ellos y con los Estados Unidos. Por lo que, los países deberán invertir más recursos del presupuesto nacional para la educación.

Los esfuerzos deben complementarse con una adecuación curricular que acerque la educación al mundo del trabajo. Desde muy temprana edad, los niños deberán iniciar con el desarrollo de sus capacidades analíticas y cognitivas, aprender una segunda lengua, informática, matemáticas, y conforme progresen, desarrollar sus destrezas vocacionales.

Los Sistemas Nacionales deberán desarrollar contenidos curriculares y metodologías pedagógicas, además deberán ser flexibles y abiertos para adoptar esquemas como la formación dual (esto es, gestión compartida); talleres públicos para el sec-

tor informal y el rural tradicional, y la capacitación ambulatoria (ejemplo, usando buses y transformándolos en talleres para la enseñanza).

Por último, CAFTA y otros instrumentos que se adopten para profundizar los procesos de apertura comercial, obligará al desarrollo de nuevas competencias, para que los trabajadores de los sectores en “obsolescencia” puedan mejorar su empleabilidad y obtener empleos en otras actividades.

- **Modernización del aparato productivo: un proceso incluyente**

Con el objetivo de ampliar las oportunidades económicas a lo largo y ancho de los territorios nacionales, se podrían establecer agencias de fomento productivo a nivel local, que apoyen en la creación y funcionamiento de centros de conocimiento para el mejoramiento productivo.

Estos centros podrían brindar servicios de asesoría y de capacitación para las PyMe's, por ejemplo, en técnicas de gestión, esquemas de gestión productiva, seguridad ocupacional, control de calidad, informática, innovación tecnológica, producción limpia, diseño de productos, gestión de exportaciones, información de mercados y esquemas de asociatividad,. Los programas de acceso al crédito y la tecnología son también fundamentales para el mejoramiento de la capacidad productiva y la competitividad de las PyMe's.

- **Desarrollo Científico-Tecnológico**

Los países deberán invertir más recursos y en forma paralela, crear condiciones para incentivar la inversión privada; por ejemplo, mediante el establecimiento de parques tecnológicos en diferentes partes de los países. Estos esfuerzos se deben dar en el marco, por ejemplo, de un sistema nacional para la innovación productiva que articule los esfuerzos investigativos del sector académico y del privado así como la formación de una base técnico-profesional que facilite el establecimiento de empresas de alta tecnología. Deberá contarse con servicios modernos de telecomunicaciones (fibra óptica y banda ancha) que faciliten la inversión que contribuya al desarrollo de la ciencia y la tecnología y la transferencia de tecnología de punta. CAFTA, con sus implicaciones en términos de propiedad intelectual podría convertirse, indirectamente, en agente catalizador para un desarrollo científico-tecnológico que mejore la capacidad innovadora del aparato productivo de cada país del istmo.

- **Capacidad Institucional para la Administración de las Reglas del Comercio Internacional**

Los tratados de “libre” comercio generan mayores responsabilidades de control y seguimiento que obliga, a los países de la región a desarrollar una capacidad institucional para salvaguardar el cumplimiento de la normativa acordada.

En primera instancia, se tiene que contar con una institucionalidad apropiada que responda por todos los compromisos y obligaciones que emanan de los tratados. A manera de ejemplo, se deberán revisar las capacidades de gestión, control y seguimiento de instancias como las aduanas, los departamentos de los Ministerios de Agricultura responsables de velar por el cumplimiento de las medidas fito y zoonitarias; de los departamentos de los Ministerios del Ambiente y de Trabajo responsables del cumplimiento de la normativa ambiental y laboral respectivamente; de los departamentos de los Ministerios de Salud responsables de salubridad y otras instancias gubernamentales que cubren aspectos como normas de calidad y metrología, la protección contra prácticas comerciales desleales, la protección de los derechos de propiedad intelectual, y la protección de los derechos de los consumidores.

Todo lo anterior será posible en el tanto se cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para la buena administración de los tratados. En lo que al tema financiero se refiere, las instituciones relevantes, deberán contar con una asignación presupuestaria que les permita supervisar - in situ, el cumplimiento de las reglas y procedimientos establecidos en los tratados; esto es, no sólo en el país en cuestión, sino también en los otros países de la región, Estados Unidos y cualquier otro país con el que se tenga un acuerdo comercial.

- **Facilitación del Comercio Internacional**

El proceso de apertura comercial se ha apoyado, en parte, en la gestión de instituciones públicas y creadas para ese fin. Los países han utilizado esquemas de incentivos fiscales para atraer inversión extranjera directa, han establecido zonas francas, han adoptado regímenes especiales para las exportaciones, han promovido campañas de promoción de exportaciones y han promovido la imagen de los países - sobretodo, en función de sus ventajas comparativas.

Ahora bien, para aprovechar las oportunidades que ofrecen tratados como el de CAFTA, será necesario redoblar esfuerzos para generar un clima de negocios atractivo para el inversionista extranjero, regional y nacional. Los incentivos fiscales orientados a la exportación incluidos en regímenes como las zonas francas, tende-

rán a desaparecer (de acuerdo con la OMC), por lo que los países de la región tendrán que transformar sus ventajas comparativas en competitivas, a desarrollar su infraestructura física y social, a desarrollar las competencias de su recurso humano, a invertir en ciencia y tecnología, y a contar con una institucionalidad eficiente, con un marco regulatorio ágil y con una gama de incentivos nuevos y orientados a la producción, que haga a los países del istmo atractivos para la inversión extranjera o nacional.

- **Fondo de Cohesión Social**

Los lineamientos antes citados encierran una fuerte dosis de responsabilidad de los gobiernos, de los sectores empresariales y laborales y de la sociedad en general de los países de la región, por redoblar esfuerzos y contribuir, con recursos de toda índole, a los procesos de apertura comercial con desarrollo humano.

Por los rezagos que enfrentan los países de la región en ámbitos como el económico, el social, el ambiental y el político, por la carencia de suficientes recursos financieros para apoyar las transformaciones estructurales que requiere Centroamérica y por la premura de los tiempos que imponen tratados comerciales como CAFTA para el desarrollo de una competitividad sostenible y equitativa, es fundamental contar con el apoyo financiero y técnico de la comunidad cooperante.

En ese sentido y con la idea de establecer un esquema que permita articular la cooperación internacional en función de las necesidades más apremiantes que enfrenta la región y con ello, aprovechar al máximo el impacto que tratados como CAFTA podrían tener en el desarrollo económico y social de los países del istmo, se propone la creación de un Fondo de Cohesión Social, que podría administrar el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y sus recursos -provenientes de fuentes bilaterales y multilaterales, estarán destinados a ayudar al financiamiento de programas tendentes, entre otros aspectos, a facilitar la reconversión productiva que requieren algunos sectores productivos sensibles, al desarrollo y fortalecimiento de la competitividad de sectores productivos que potencialmente se pueden beneficiar de CAFTA; al fortalecimiento de PyMe's, y la creación de condiciones que posibiliten encadenamientos productivos ligados al sector exportador, al desarrollo de competencias para la fuerza laboral, al mejoramiento de las condiciones laborales y ambientales, al desarrollo de una infraestructura física, social y virtual adecuada al desarrollo científico y tecnológico necesario para la innovación productiva y, en general, a programas orientados a crear condiciones para la generación de mayores oportunidades económicas y al desarrollo del capital social que ayude a la lucha por erradicar el flagelo de la pobreza y a la vez genere condiciones para la sostenibilidad del desarrollo humano de los países de la región.

*Sectores  
Productivos de  
Centroamérica*



## Índice

Introducción .....	13
<b>1. Apertura económica en Centroamérica.....</b>	<b>15</b>
1.1 Cambio de Modelo .....	15
1.2 El Entorno Económico .....	17
1.2.a El Gasto y la situación fiscal.....	18
1.2.b Sector Monetario y Financiero .....	21
1.2.c Gasto Público e Inversión.....	24
1.2.d Un Crecimiento Económico no Sostenible .....	27
1.3 Hacia una Mayor Apertura Comercial .....	30
1.3.a OMC y otros Tratados .....	32
1.3.b Intercambio Comercial .....	34
1.3.c Integración Centroamericana .....	37
1.3.d Relación Comercial con Estados Unidos .....	39
<b>2. Hacia una Inserción de Calidad en los Mercados Internacionales .....</b>	<b>43</b>
2.1 Factores de Competitividad.....	43
2.1.a Ventajas Comparativas.....	44
2.1.b Acciones Necesarias para Desarrollar Ventajas Competitivas .....	45
2.1.c Cadenas de Valor Productivo.....	46
2.2 Sectores más Dinámicos .....	48
2.3 Sectores con Potencialidades y Sensibilidades frente a CAFTA .....	49
2.3.a Sectores con potencialidad .....	50
2.3.b Sectores con sensibilidades.....	53
<b>3. Lineamientos.....</b>	<b>57</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>65</b>

*Sectores  
Productivos de  
Centroamérica*



## Introducción

Los países de Centroamérica están inmersos en procesos de apertura económica y consecuentemente, comercial, desde hace más de una década. En ese sentido, se podría decir que hasta el 2002 se habían negociado tratados de libre comercio con socios comerciales “secundarios”. Como marco normativo para el comercio con el principal socio, los Estados Unidos, se utilizaba, desde 1984, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que por su carácter unilateral, las restricciones de acceso para algunos productos, y la falta de mecanismos de solución de controversias ponía a los países de la región en franca desventaja con los Estados Unidos.

A partir del anuncio del Presidente de los Estados Unidos, Sr. George W. Bush, en enero del 2002 de querer firmar un tratado de libre comercio con Centroamérica, conocido como CAFTA, los países de la región participaron en un proceso de negociación, cuya primera ronda se realizó en enero del 2003, y en el caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua culminó con el cierre de la negociación en diciembre del 2003 y en el caso de Costa Rica, en enero del 2004. La firma del tratado se llevó a cabo el 28 de mayo del 2004, quedando pendiente la incorporación de República Dominicana y el trámite de ratificación en los diferentes Congresos de los seis países<sup>1</sup>.

En forma sucinta se podría argumentar que algunos de los objetivos que persiguen los países de la región vía CAFTA son: (i) la expansión y diversificación de la oferta exportable; (ii) la diversificación de la importaciones; (iii) el aumento de la inversión extranjera directa; (iv) contar con un marco regulatorio que tenga un carácter bilateral y que además le permita a los países resolver las controversias que se puedan presentar. Por su parte, el CAFTA le permitiría a los Estados Unidos incrementar aún más su presencia comercial en la región, contando para ello con normas claras para sus inversionistas, y mecanismos que le impidan a los países de la región generar “ventajas comparativas” a través del incumplimiento de la legislación laboral, ambiental y de derechos de propiedad intelectual.

---

<sup>1</sup> El presente documento se finalizó en febrero del 2004, y se basó en información disponible a la fecha sobre lo acordado en el borrador del Tratado, por lo que el mismo regirá para el comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana una vez que sea ratificado por los respectivos Congresos de los países miembros.

El presente documento que tiene un carácter regional, fue elaborado por la señora Doris Osterlof y el señor Jorge Nowalski y contó con los valiosos aportes del señor Luis Diego Coto. Además, la investigación se nutrió de los insumos de la señora Ligia Chinchilla, de los señores Roberto Rubio, Edgar Lara, Marcos Arroyo y Alejandro Araúz, quienes llevaron a cabo estudios sobre el posible impacto de CAFTA en los sectores productivos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Para facilitar la lectura del documento, se ha dividido en tres secciones. En la primera sección en forma resumida, se presenta el contexto macroeconómico de la región así como el cambio de modelo y sus implicaciones. En la segunda sección se analizan las ventajas comparativas y los factores de competitividad que presentan los países para en base a ello, identificar el grado de dinamismo de los diferentes sectores productivos e identificar los sectores con potencialidades y sensibilidades frente a CAFTA. En la tercera y última sección, se presentan lineamientos, entre otros, para a transformación de ventajas comparativas en competitivas, el desarrollo de ventajas competitivas, la superación de los rezagos -muchos de ellos de carácter estructural, que presentan sectores productivos como el agrícola que forma parte de los llamados “sensibles” y que le permitiría a éstos aprovechar las oportunidades que podría ofrecer CAFTA.

# 1. Apertura Económica en Centroamérica

Centroamérica ha experimentado en los últimos cincuenta años diferentes modelos de desarrollo. Las políticas de sustitución de importaciones y de fomento a las exportaciones, al igual que los programas de ajuste estructural marcaron el período de transición hacia una mayor apertura económica. La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA) podría representar la consolidación del proceso de apertura económica.

## 1.1 Cambio de Modelo

En los años sesenta, y sobre todo en los años setenta, la política económica de la región respondió a la lógica del modelo de sustitución de importaciones. Bajo esa lógica, se propuso desarrollar el sector industrial centroamericano para reducir la dependencia del sector agroexportador. Para ello, se protegió al sector secundario interno por medio de aranceles a las importaciones y de un tipo de cambio fijo. El modelo pretendía desarrollar industrias infantiles con miras al Mercado Común Centroamericano como extensión del mercado local, y luego la exportación a terceros mercados, pero generó un sesgo anti-exportador, ya que las empresas se acostumbraron a depender del proteccionismo y de una moneda sobrevaluada. El mercado cautivo no fomentó la inversión en generación de productos que ocuparan una mayor tecnología y valor agregado, más bien se incentivó la formación de sectores basados en mano de obra barata y en un uso indiscriminado de los recursos naturales abundantes en la región.

A finales de los años setenta, el nivel del intercambio comercial regional cayó, en parte, producto de la situación política. Esta situación generó endeudamientos externos acompañados de una falta de capacidad de pago, y los déficits se volvieron inmanejables. Centroamérica tuvo que tomar medidas estructurales importantes. La crisis del petróleo, los bajos precios del café, la recesión mundial de entonces, la falta de dinamismo económico regional, hizo explotar la crisis que condujo a los países a aceptar la propuesta del Consenso de Washington de programas de ajuste estructural.

En aras de aumentar la competitividad de los sectores productivos de las economías centroamericanas, cada país tomó medidas como la devaluación gradual del tipo de cambio, la eliminación progresiva de la protección arancelaria, con lo que se abrieron

los mercados locales, la creación de incentivos fiscales como mecanismo para atraer inversión extranjera y promover la inversión en exportaciones no-tradicionales y la venta de empresas estatales.

Los programas de promoción de exportaciones, especialmente las no tradicionales, desarrollaron diferentes mecanismos, regímenes y modalidades según el país de que se trate, incluyendo zonas francas, admisión temporal, aranceles bajos o nulos para insumos y otras exenciones, y subsidios fiscales. Tal vez el más importante, dada la expansión que ha experimentado este mecanismo desde principios de la década de los ochenta, es el de zonas francas de exportación. La muestra más clara, es que siendo la producción de las mismas poco importante a principios de los noventa, ya para el 2001 significaban aproximadamente la mitad del valor de las exportaciones en varios países centroamericanos<sup>2</sup>.

Otro mecanismo utilizado en los países de la región, son los regímenes de admisión temporal, que permiten que plantas exportadoras instaladas en cualquier parte del país realicen trabajos de montaje o maquila con materia prima importada, con suspensión de impuestos aduaneros. La mayoría de la industria maquiladora de confección de Costa Rica y Guatemala opera mediante este régimen, mientras que las maquiladoras de El Salvador, Nicaragua y Honduras operan principalmente con la legislación de zona franca.

En cuanto a los subsidios directos a las exportaciones, los países han utilizado medidas como el certificado de abono tributario (CAT) o exoneraciones de impuestos, como el de la renta. Costa Rica es el país que más uso hizo del CAT. A inicios de la década de 1990, Nicaragua siguió los pasos de Costa Rica y dio Certificados de Beneficio Tributario (CBT).

Todos los países se comprometieron -con la suscripción del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, a eliminar dichos subsidios. Costa Rica y Nicaragua dejaron de otorgar CAT's en 1999, mientras que las exoneraciones, en particular, las incluidas en el régimen de zonas francas, deberán ser eliminadas a partir del 2007, según lo acordado en la Ronda de Doha en noviembre del 2001, con la excepción de Honduras y Nicaraguas por su condición de País Pobre Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés).

Durante la década de 1980, Guatemala y Honduras otorgaron créditos tributarios a los exportadores no tradicionales. Guatemala les otorgó una tasa uniforme del 10%, y

<sup>2</sup> Actualmente más de la mitad de las exportaciones de tres países provienen de zonas francas. Por ejemplo, el porcentaje de exportaciones que provienen de las zonas francas (año 2000) era del 51% en Costa Rica, 86% en Honduras, 98% en El Salvador, 19% en Nicaragua y 7% en Guatemala. Fuente: CADEXCO (Costa Rica). Datos de Guatemala son de 1999.

Honduras tasas que oscilaban entre el 5% y el 15%, de acuerdo con la proporción de valor agregado. No obstante, como el tipo de cambio oficial de estos países estaba sobrevalorado, las exportaciones no tradicionales no recibieron un estímulo considerable, y al devaluarse el tipo de cambio oficial los créditos tributarios quedaron sin efecto.

Si bien es cierto, que el modelo de fomento a las exportaciones, a través de las estrategias adoptadas, tuvo un impacto en el mediano plazo en términos de la diversificación de la oferta exportable y la generación de empleo, también muestra un patrón de crecimiento irregular y poco articulado, con débiles encadenamientos y con bajos efectos sobre la productividad laboral.

## 1.2 El Entorno Económico

Los programas de ajuste y estabilización puestos en marcha, pese a que han coadyuvado al alivio de las presiones inflacionarias y a obtener un crecimiento económico intermitente, han sido dispares y vulnerables a presiones tanto internas como externas. Los indicadores macroeconómicos de los últimos 15 años muestran que el crecimiento promedio de la región sigue siendo inferior a lo que se considera necesario para superar los problemas de la pobreza<sup>3</sup>.

**Cuadro 1**  
**Centroamérica: crecimiento económico promedio**  
**(en porcentaje)**

Países	1985-90	1990-95	1995-99	1985-99
Guatemala	2,9	4,3	4,0	3,7
El Salvador	1,9	6,2	3,0	3,7
Honduras	3,1	3,5	2,4	3,1
Nicaragua	-3,3	1,5	5,2	0,8
Costa Rica	4,6	4,6	4,5	4,6
Panamá	-0,1	5,0	3,6	2,8

Fuente: CMCA y FMI.

En el 2002 la mitad de los países del área registraron tasas de crecimiento superiores a las obtenidas en el 2001, aunque modestas con respecto a las logradas en el período 1997-2000. Los países que registraron tasas inferiores fueron: Guatemala,

<sup>3</sup> Un crecimiento rápido y sostenido, capaz de reducir las brechas de ingresos, implicaría la elevación constante y sistemática del ingreso real per cápita a cerca del 5% anual (CEPAL, 2000, p.209).

Honduras y Nicaragua cuyo ritmo de la actividad económica creció 2.2 puntos porcentuales menos que el año previo. Es importante señalar que en las economías relativamente más dinámicas, como las de Costa Rica y El Salvador, el proceso de crecimiento ha sido generado en gran medida por el dinamismo de la demanda externa, la inversión extranjera directa (IED) y los sectores productivos ligados a ellas.

**Cuadro 2**  
**Evolución del PIB y el IPC Regional**  
**Periodo 1995-2002**

Concepto y Países	1995	1996	1997	1998	1999	2000	20011/	20022/
<b>PIB REAL</b>								
Guatemala	4,9	3,0	4,4	5,0	3,8	3,6	2,3	2,0
El Salvador	6,2	1,8	4,8	3,8	3,4	2,1	1,9	2,1
Honduras	4,1	3,6	5,0	2,9	-1,9	4,9	2,6	2,0
Nicaragua	4,3	4,8	5,1	4,1	7,4	5,9	3,2	1,0
Costa Rica	3,9	0,9	5,6	8,4	8,2	1,8	1,1	2,8
Promedio Regional	4,7	2,8	5,0	4,8	4,2	3,7	2,2	2,0
<b>TASA DE CRECIMIENTO DEL IPC</b>								
Guatemala	8,6	10,9	7,1	7,5	4,9	5,1	8,9	6,3
El Salvador	13,8	7,4	1,9	4,2	-1,0	4,3	1,4	2,8
Honduras	26,8	25,3	12,8	15,7	10,9	10,1	8,8	8,1
Nicaragua	11,1	12,1	7,3	18,5	7,2	9,9	4,7	4,0
Costa Rica	22,6	13,8	11,2	12,3	10,1	10,2	11,0	9,7
Promedio Regional	16,6	13,9	8,1	11,6	6,4	7,9	7,0	6,2

1/ Cifras preliminares, 2/ cifras estimadas

Fuente: Elaboración propia con base en CMCA e información de Bancos Centrales de cada país

### 1.2.a El Gasto y la Situación Fiscal

Con el propósito de reducir los déficit gubernamentales en la región, se han implementado procesos de reforma fiscal que buscan reducir exenciones y subsidios y mejorar la recaudación. Sin embargo, llama la atención que exista una clara tendencia a recargar los sistemas tributarios sobre el mercado interno, ya que los procesos de desgravación arancelaria han producido una disminución sustancial de los ingresos provenientes del comercio internacional. Asimismo, la estructura tributaria de la región depende en alto grado de los impuestos indirectos, lo que sugiere una deficiencia y una regresión generalizada de la mayoría los esquemas tributarios. Nicaragua ha ejecuta-

do dos reformas y los impuestos directos representan actualmente el 38% de los ingresos totales, valor superior al registrado en el año anterior, en un intento de revertir el carácter retroactivo de la política fiscal.

**Cuadro 3**  
**Impuestos por sector**  
**como porcentaje de los ingresos del gobierno provenientes de impuestos**

Países	Ingresos y utilidades		Propiedad		Bienes y servicios		Exportaciones		Importaciones	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Guatemala	20,1	14,8	0,5	0,1	36,0	66,4	23,6	12,4		
El Salvador	22,7	29,8	4,0	0,8	14,9	55,9	14,5	10,1	7,9	
Honduras	23,2	21,5	0,9	1,07	41,8	77,1	26,9	5,3	11,7	0,04
Nicaragua	22,3	17,7	4,2	1,1	56,3	49,2	15,7	28,7	0,05	
Costa Rica	16,7	23,6	3,1	3,1	50,0	65,1	25,3	6,8	3,1	0,2

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003

Otro aspecto común en la región es el bajo nivel de ingresos fiscales. Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB son del 17,5% en Chile, en Irlanda se sitúan alrededor del 25%, mientras que en Centroamérica son cercanos al 14%. Precisamente, la evolución del déficit fiscal muestra que los países de la región han tenido dificultades permanentes para balancear los ingresos y gastos de sus respectivos gobiernos centrales. El resultado financiero de la gestión gubernamental, en los últimos años, ha mostrado niveles deficitarios que en su mayoría exponen el esfuerzo que los países realizan con el fin de reducir las presiones generadas por el desequilibrio fiscal<sup>4</sup>. Se observa que en Costa Rica el déficit fiscal del gobierno central, se incrementó en un 48,0%, ascendiendo a un 4,3% con respecto del PIB (2002). En El Salvador, en el 2002 se incrementó con respecto al año anterior, representando 3,3% como porcentaje del PIB. Por otro lado, se dieron reducciones en el nivel de gasto del gobierno en Guatemala y Nicaragua, en 7,4% para el primer caso y 26,5% para el segundo. En el caso de Honduras, el déficit fiscal representó un 5% en relación del PIB.

<sup>4</sup> Dentro de los esfuerzos se pueden mencionar en El Salvador el Plan Cien, Dictamen Fiscal y Emisión de Facturas; en Costa Rica el Plan de Contingencia Fiscal; y, en Guatemala la suscripción de un Acuerdo Stand-by con el Fondo Monetario Internacional vigente desde el 1 de abril de 2002, cuya suscripción constituye un respaldo a la política monetaria y fiscal.

**Cuadro 4**  
**Déficit Fiscal del Gobierno Central**  
**Años 2001-2002 – Millones de US\$**

Países	Déficit Fiscal		Variación Relativa	Porcentaje PIB	
	2000	2001	01/02	2001	2002
Guatemala	246,0	227,8	-7,4	3,0	0,8
El Salvador	307,0	348,0	13,4	3,7	2,4
Honduras	385,7	353,8	-8,3	6,0	5,4
Nicaragua	212,0	155,8	-26,5	15,7	10,4
Costa Rica	362,0	535,9	48,0	2,9	4,3

Fuente: CMCA

La deuda externa consolidada de la región muestra una evolución favorable en comparación con los altos índices de endeudamiento alcanzados durante la década de 1980. En el transcurso de los años noventa, el saldo de la deuda pública externa pasó de representar un 90% a aproximadamente un 40% del PIB regional. Sin embargo, la cifra agregada esconde grandes disparidades individuales, para Costa Rica, El Salvador y Guatemala ese cambio significó pasar de entre el 30% y el 60% a inicios de la década hasta disminuir a un 15% y un 30% en los años más recientes. En contraste, para Honduras y Nicaragua las correspondientes proporciones iniciaron con 90% y 690%, para luego bajar al 75% y al 280%, respectivamente; aunque después del Huracán Mitch la comunidad internacional ha realizado un esfuerzo por readecuar y condonar la deuda de estos países (Nowalski, 2002).

**Cuadro 5**  
**Deuda Pública – Años 2001-2002, millones US\$**

Países	2001				2002			
	Deuda Interna	Deuda Externa	Total Deuda Pública	% del PIB	Deuda Interna	Deuda Externa	Total Deuda Pública	% del PIB
Guatemala	2.613,0	2.847,0	5.460,0	26,0	2.561,0	3.002,0	5.563,0	23,6
El Salvador	2.378,0	3.103,0	5.487,0	39,9	2.450,0	3.955,0	6.405,0	45,1
Honduras	212,0	3.806,0	4.018,0	62,8	151,9	3.945,0	4.096,0	61,1
Nicaragua	n.d	6.374,0	n.d	n.d	n.d	6.362,6	n.d	n.d
Costa Rica	5.866,0	3.195,0	9.081,0	56,7	6.323,0	3.281,0	9.604,0	59,3

\* Información para El Salvador, Guatemala y Nicaragua a diciembre; Costa Rica y Honduras a noviembre

Fuente: CMCA Secretaría Ejecutiva.

## 1.2.b Sector Monetario y Financiero

### 1.2.b.1 Políticas cambiarias y monetarias:

En cuanto a las políticas cambiarias, los países de la región han dejado atrás los sistemas de tipos de cambio múltiples y se han movido hacia los tipos de cambio unificados, removiendo también gran parte de las restricciones a las transacciones en cuenta corriente y de capital. El Salvador estableció paridad de su moneda con el dólar desde 1993, y los demás países mantienen regímenes cambiarios relativamente flexibles: Costa Rica, Honduras y Nicaragua mantienen un crawling peg y Guatemala un sistema de flotación administrada.

La evolución del tipo de cambio de las monedas del área puede calificarse de estable en los últimos años. El colón costarricense registró la depreciación más grande del área en el orden del 10,8%<sup>5</sup>.

**Cuadro 6**  
**Tipo de Cambio Variación Interanual**  
**Años 2000-2002\***

Países	2000	2001	2002
Guatemala	0,8	30	-4,1
El Salvador	0,0	0,3	0,0
Honduras	4,4	5,0	6,3
Nicaragua	6,0	6,0	6,0
Costa Rica	6,8	7,3	10,8

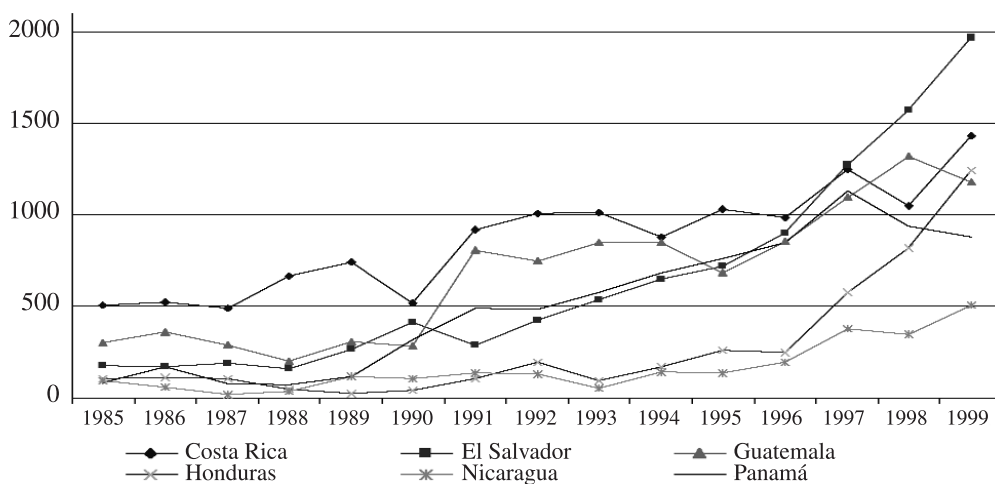
\* Variación del tipo de cambio de diciembre a diciembre  
Fuente: CMCA, Secretaría Ejecutiva.

Las monedas de Honduras y Nicaragua, por su parte, registraron una depreciación de 6,3% y 6,0%, respectivamente; en el caso de Honduras cabe destacar que la moneda nacional se depreció a pesar de que el país registró una ganancia en reservas internacionales. De los países del área, la única moneda que reporta apreciación con respecto al dólar es el Quetzal guatemalteco que registra una revalorización de 4,1% por ciento. Este comportamiento es resultado del ingreso de divisas tanto por remesas familiares como por flujos de capital privado (CMCA Informe Económico 2002).

<sup>5</sup> Durante el 2003 el Banco Central de Costa Rica ajustó la pauta de devaluación de 12.5 céntimos por día hábil en marzo, a 15.3 céntimos en octubre.

Las tenencias de monedas de reserva, mayoritariamente dólares estadounidenses, han tendido a aumentar desde el equivalente a dos meses de importaciones a inicios de los noventa hasta cuatro meses en años recientes. Los volúmenes son proporcionales al tamaño del comercio exterior. Honduras y Nicaragua registran los niveles más bajos, aunque crecientes hacia el final del período -especialmente para Honduras, como consecuencia de entradas de capital provenientes de la ayuda internacional y en menor medida de la inversión extranjera directa. En los demás países se observa un cierto estancamiento, en gran medida como consecuencia de la disminución de los precios de los productos tradicionales de exportación y además, en el caso de Costa Rica, debido a la salida neta de pagos a factores de propiedad extranjera que llevan a cabo sus actividades en las zonas francas y regímenes de perfeccionamiento activo.

**Gráfico 1**  
**Tenencias de moneda internacional**



Fuente: FMI.

### 1.2.b.2 Sector financiero:

El sector financiero centroamericano se reformó durante la década de los noventa, aunque la amplitud de las reformas varió de modo considerable entre los países (siendo estas mayores en El Salvador, Guatemala y Nicaragua). En general las políticas buscaron la liberalización de las tasas de interés, la reducción de los encajes y la modernización de la legislación bancaria y del mercado de capitales (Camacho, 1990). A pesar de los avances logrados con estas reformas el sector financiero centroamericano en general presenta aún altos márgenes de intermediación bancaria que repercuten en

el aumento de las tasas activas de interés, y por ende, en el encarecimiento y consecuente disminución de la inversión

En los últimos años, para la mayoría de las economías de la región, el nivel de tasas de interés se ha mantenido bastante estable. La tasa activa nominal ha tendido levemente a la baja, con la excepción de Costa Rica, que pasó de 24,5% en el 2001 a 28,3% en el 2002. En cuanto a las tasas activas reales éstas mostraron mayores incrementos en Costa Rica, mientras que la más alta del área corresponde a la tasa activa real de Nicaragua y la más baja a El Salvador.

**Cuadro 7**  
**Tasas de Interés Activas y Pasivas en Moneda Nacional\***  
**2000- 2002**

Países	Activas				Pasivas				Spread Real	
	Nominales		Reales		Nominales		Reales		2001	2002
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Guatemala	17,90	16,20	8,99	9,87	7,72	6,91	-1,19	-2,17	6,00	6,16
El Salvador	7,80	6,80	6,30	3,90	3,90	3,43	2,40	0,57	3,90	3,33
Honduras**	23,40	22,10	13,20	13,40	14,70	12,80	5,20	4,70	8,00	8,70
Nicaragua	31,30	31,00	25,50	25,93	16,50	13,60	11,30	9,21	14,20	16,72
Costa Rica	24,48	28,30	12,20	17,00	16,00	17,50	4,50	7,10	7,70	9,90

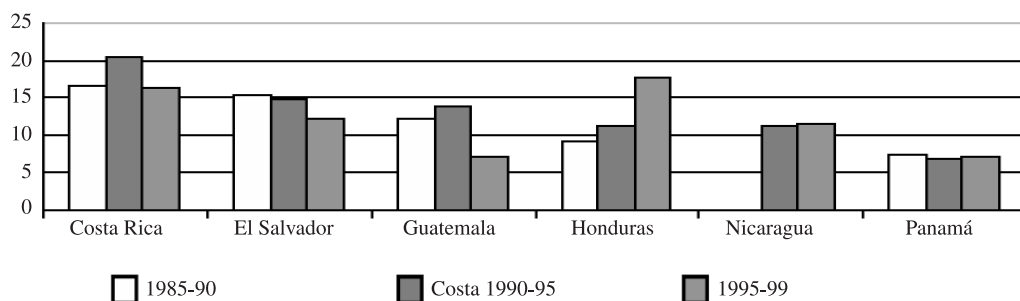
\* Tasa de Interés Activa Nominal Promedio. Tasa de Interés Pasiva Nominal Promedio de 180 días. En el caso de El Salvador las tasas son en dólares estadounidenses.

\*\* Datos a noviembre

Fuente: CMCA y Bancos Centrales de cada país

Para el caso de las tasas de interés pasivas reales, Costa Rica y Guatemala presentan incrementos, de 3,1 y 1,0 puntos porcentuales, respectivamente. Los demás países han observado disminuciones en sus tasas, principalmente en El Salvador. Como se puede observar en el gráfico 2, en Costa Rica las tasas nominales de captación han tendido a ser las más altas de la región, especialmente durante el primer quinquenio de los años noventa. La afluencia de recursos externos y una posición relativamente favorable de reservas internacionales permitieron una disminución en el nivel durante el quinquenio más reciente, a pesar de lo cual las tasas de captación siguen siendo relativamente altas. Por otra parte, la demanda de recursos financieros es probablemente la causa principal del incremento del nivel medio de estas tasas en Honduras.

**Gráfico 2**  
**Evolución de las tasas pasivas nominales**



Fuente : FMI.

Respecto a los márgenes de intermediación bancaria reales, que de alguna manera constituyen un indicador de eficiencia, se observa que los países mejor posicionados serían en su orden: El Salvador y Guatemala con márgenes del 3,3 y 6,2 por ciento, respectivamente. En el otro extremo se encontraría Nicaragua que presenta un margen de 16,7 puntos porcentuales, seguido de Costa Rica con 9,9 por ciento.

Las acciones estabilizadoras en el área permitieron también, una reducción de los déficits fiscales equivalente a la mitad de los que alcanzaron una década atrás, y que por el lado de los precios, la región haya estado libre de presiones inflacionarias en los últimos cuatro años, consolidándose inflaciones promedio de un dígito<sup>6</sup>.

### 1.2.c. Gasto Público e Inversión

Es importante recalcar que los esfuerzos por consolidar la situación fiscal, se han llevado a cabo fundamentalmente por medio de fuertes restricciones en el gasto social, en la inversión y en el mantenimiento de la infraestructura productiva de carácter público (Cardemil et al., 2000). En el siguiente cuadro se puede apreciar como, en un periodo de diez años, la evolución del gasto social en la región ha sido mínima, con un crecimiento de tan sólo un 0,5 por ciento.

<sup>6</sup> En 2002 la región en su conjunto registró un alza en precios de 6.2%.

**Cuadro 8**  
**Evolución del Gasto Social**  
**como porcentaje del PIB**

Países	Gasto Social		Educación		Salud	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Guatemala	3,3	6,2	1,6	1,7	0,9	1,4
El Salvador	5,4	4,3	2,1	2,3	1,8	3,3
Honduras	7,8	7,4	4,9	4,0	n.d.	2,7
Nicaragua	10,3	12,7	4,9	5,0	4,2	5,5
Costa Rica	18,2	16,8	4,7	4,4	7,1	6,9
Promedio	9,0	9,5	3,6	3,5	3,5	4,0

Fuente: elaboración propia basado en CEPAL 2001 y PNUD 2003.

El gasto social, considerado inversión porque favorece el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y que incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social y vivienda, muestra asimetrías entre los países centroamericanos. Costa Rica aparece entre las naciones con gasto social alto o medio-alto, mientras que los otros ocupan los últimos cuatro lugares en cuanto a gasto social en América Latina. Sin embargo, a finales de la década de los noventa, con excepción de Honduras, todos los países incrementaron el gasto social per capita, como resultado de un mayor esfuerzo macroeconómico. (PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003).

En cuanto a la composición sectorial del gasto, hay importantes diferencias entre los países de la región. Por ejemplo en Guatemala, Honduras y Nicaragua el gasto en educación es el de mayor importancia relativa, dejando un gasto más reducido en seguridad social, con su consecuente impacto en el desarrollo de las capacidades humanas en estos países. Costa Rica, por otra parte, direcciona un alto grado de su gasto social a seguridad social, salud y nutrición, y tiene por Constitución establecido un límite mínimo de gasto equivalente al 6% del PIB para educación aunque todavía no ha logrado cumplir dicho mandato. (PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003).

En el caso de la inversión en infraestructura productiva, las economías centroamericanas han desplegado una gran actividad en el campo de la apertura y la privatización de los procesos de inversión. La privatización y las concesiones se han extendido a nu-

merosos sectores, como la administración de puertos y aeropuertos, el desarrollo y mantenimiento de carreteras, sistemas de agua y alcantarillado, y sistemas de electricidad y telecomunicaciones. Si bien estos procesos han mostrado mejoras en la prestación de estos servicios, todavía los rezagos persisten, aún más en las zonas periféricas que presentan un estado deficitario en la infraestructura.

La estrategia de desarrollo orientada al fomento de las exportaciones requiere sistemas e infraestructura de transporte comparativamente eficientes. El transporte por carretera ha sido de primordial importancia para el intercambio nacional e intraregional centroamericano, pero una alta proporción de la red subregional de carreteras se encuentra en mal estado por la falta de inversión y reparaciones y por la destrucción causado por desastres naturales. La administración de los puertos continúa en poder de los Estados y con fuerte influencia de los sindicatos laborales; sólo recientemente se ha avanzado hacia la concesión de algunas actividades, como en el caso de Costa Rica con el Aeropuerto Juan Santamaría, pero que ha tenido una serie de problemas, que incluyen el que todavía no se cuente con una bodega de carga adecuada para las exportaciones, que incluso podría ser penalizada sino cumple con los requisitos de la Ley de Bioterrorismo de los Estados Unidos, que entro en vigencia a finales del 2003.

Otro aspecto fundamental para lograr un mayor crecimiento económico es el desarrollo de una base tecnológica, toda vez que la investigación aplicada, la innovación, la adopción de tecnologías y el mejoramiento de procesos productivos son acciones necesarias para una mayor productividad y competitividad de la región. Sin embargo, ésta es una de las áreas que presenta un gran rezago en la región. La participación de los presupuestos públicos para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico no supera el 0.1% del PIB, muy por debajo del promedio de alrededor del 2% del PIB que los países de la OECD dedican a estas importantes actividades.

**Cuadro 9**  
**Indicadores de base técnica**

Países	Número de líneas de teléfono disponibles por cada mil habitantes (2001)	Usuarios de Internet por cada mil habitantes (2001)	Número de Científicos por mil habitantes
Costa Rica	230	93.4	0.53
El Salvador	102	23.4	0.04
Guatemala	65	17.1	0.10
Honduras	47	13.8	Nd
Nicaragua	29	14.4	0.07

Fuente: Estado de la Región 1999 y II Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá

Es claro que si se aspira al desarrollo competitivo regional, esta situación debe cambiar, ya que se requiere de un incremento significativo en la inversión social por parte de los gobiernos, que permitan procesos de capacitación continua de la fuerza laboral, incentivos para la investigación, el desarrollo tecnológico, el fomento a la innovación y un desarrollo en infraestructura más equitativo que apoye el esfuerzo productivo a lo largo y ancho de los países.

#### 1.2.d Un Crecimiento Económico no Sostenible

Después de casi dos décadas de un proceso de apertura económica, los logros se han quedado cortos con respecto a lo esperado. El crecimiento irregular que enfrenta la región muestra una frágil estabilidad, debido a la persistencia de problemas en las economías como elevados déficit fiscales, las bajas tasas de crecimiento y los reiterados déficits de la balanza de pagos.

El crecimiento económico irregular de la región se traduce en desempleo, en la baja calidad del empleo disponible y en diferencias en condiciones laborales y de salarios entre los países centroamericanos, lo cual no sólo ha condicionado la competitividad de la región, sino que se refleja en el alto porcentaje de centroamericanos que viven en la pobreza.

En la década de los noventa, Centroamérica experimentó una importante reducción porcentual de la pobreza<sup>7</sup>, sin embargo el número de personas pobres aumentó debido al crecimiento de la población. Así, mientras en 1990 había alrededor de 16.8 millones de personas pobres, el número de ellas aumentó a 18.8 millones en el 2001 (PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003).

---

<sup>7</sup> En 1990 se encontraba en situación de pobreza el 59.8% de la población centroamericana, mientras que para el año 2001 las estimaciones muestran que el 50.8% se hallaba en situación de pobreza.

**Cuadro 10**  
**Incidencia de la pobreza total y extrema en Centroamérica**

	Centroamé- rica (2001)	Guatema- la (2000)	El Salvador (2000)	Honduras (2002)	Nicaragua (2001)	Costa Rica (2001)
<b>Pobreza total</b>						
Total	50.8	56.2	45.5	71.6	45.8	22.9
Urbana	33.6	27.1	35.3	63.4	30.1	18.6
Rural	67.9	74.5	59.9	78.5	67.8	28.5
<b>Pobreza extrema</b>						
Total	23.0	15.7	19.8	53.0	15.1	6.8
Urbana	10.8	2.8	11.1	32.5	6.2	3.9
Rural	35.1	23.8	31.9	70.4	27.4	10.5

Fuente: PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003

En el 2001, como se aprecia en el cuadro 10, la mitad de los centroamericanos tenía niveles de ingreso inferiores a los considerados como mínimos para llevar una vida digna, y una de cada cuatro personas (23%) se encontraba en una situación de pobreza extrema. Las limitadas oportunidades para participar en el mercado de trabajo, traducidas en altas tasas de desempleo y de subempleo, explican en parte la incidencia de la pobreza.

La débil relación entre crecimiento y empleo, así como la falta de encadenamientos entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía, ha limitado la capacidad de absorción de mano de obra, aún en los sectores más dinámicos de la economía, lo que sumado a las presiones que genera el aumento de la fuerza de trabajo, ha contribuido al incremento de la desocupación y de la informalidad. Más aún, el hecho de que, en promedio, 4 de cada 10 trabajadores pertenecen al sector informal indica un menor dinamismo de los sectores estructurados de la economía, en la demanda de trabajadores y, en términos de la oferta, mayores carencias de conocimientos y destrezas de la mano de obra.

**Cuadro 11**  
**Desempleo e Informalidad en Centroamérica**

Países	PEA (miles)	Tasa de desempleo (%)		Porcentaje de ocupados en el sector informal
		Total	Jóvenes	
Guatemala	4,666	1.8	6.4	41.0
El Salvador	2,496	6.3	10.5	42.8
Honduras	2,438	3.7	6.3	38.8
Nicaragua	1,955	11.6	20.0	40.4
Costa Rica	1,535	5.6	16.5	32.8

Datos para el año 2000.

Fuente: OIT y Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá

Desde el punto de vista del desarrollo humano, lo preocupante del proceso de informalidad de la economía son las características de los empleos que genera; con bajos ingresos, sin cobertura de la seguridad social, poca calificación laboral y un desarrollo técnico mínimo. Estas características indican la presencia de condiciones que reproducen la pobreza.

Otro aspecto importante que está ligado a la pobreza, y que puede ser causa o efecto, es la creciente concentración de la riqueza manifiesta desde la década de 1990. Existe una clara asimetría en la región cuanto a la distribución de los ingresos. Los indicadores del cuadro 12 muestran que, en todos los países de la región, el 10% de la población con ingresos per cápita más elevados tiene una participación del ingreso que oscila entre un 29.4% y un 40.5%, mientras que el 40% de la población con menores ingresos tiene una participación entre el 10.4% y el 15.3% del ingreso nacional. (PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003).

**Cuadro 12**  
**Desigualdad en la distribución del ingreso**

Países	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso total			
		40% más pobre	30% siguiente	20% siguiente	19% más rico
Total	0.564				
Guatemala	0.582	12.8	20.9	26.1	40.3
El Salvador	0.518	13.8	25.0	29.1	32.1
Honduras	0.564	11.8	22.9	28.9	36.5
Nicaragua	0.584	10.4	22.1	27.1	40.5
Costa Rica	0.473	15.3	25.7	29.7	29.4

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá

Se puede argumentar, por tanto, que el crecimiento generado no ha sido ni de calidad ni equitativo y que si bien, no cabe duda que el crecimiento económico es importante como arma contra la pobreza, este crecimiento debe ser equilibrado e incluyente para la población más afectada por la pobreza, mediante más y mejores oportunidades económicas que generen una distribución del ingreso más equitativa.

Queda claro entonces, que mientras los problemas estructurales y los déficits económicos y sociales no se superen, lo poco que se está haciendo no tendrá un impacto significativo en la calidad de vida de la mayoría de la población.

Centroamérica debe reorientar sus esfuerzos hacia el desarrollo de ventajas competitivas sostenibles y equitativas. La región debe centrar acciones en la capacitación continua de la fuerza laboral, la innovación y la asimilación tecnológica, y el mejoramiento productivo de la gestión empresarial, que le permitan a la región producir bienes y servicios de alto valor agregado para posicionarse competitivamente en los mercados internacionales.

### **1.3. Hacia una Mayor Apertura Comercial**

Los países centroamericanos iniciaron su proceso de apertura e inserción en la economía mundial durante la década de los ochenta. Dicha apertura se fue dando, inicialmente, de forma unilateral, como un proceso de abandono del esquema de sustitución de las importaciones adoptado en las décadas anteriores, con el convencimiento de que

la diversificación y el incremento de las exportaciones, así como la inserción en la mercados internacionales podrían reactivar las economías de la región.

El proceso de apertura requiere de inversiones en infraestructura, capacitación del recurso humano, innovación tecnológica, desarrollo institucional, entre otras acciones, para generara condiciones que permitan una inserción competitiva de las empresas centroamericanas en los mercados mundiales. En esa dirección, la región desarrolló y adoptó una agenda de transformaciones que busca acelerar su ritmo de avance hacia mayores niveles de competitividad.

La Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI, fue producto de las decisiones que tomaron los Presidentes centroamericanos con la firma de la declaración de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), en agosto de 1994. Con la Agenda se aspiraba a que, por primera vez, el tema de la competitividad y la productividad de las empresas ocupara un lugar de primer orden en el marco de los esfuerzos de desarrollo regionales. Los programas estratégicos que se formularon buscaban apoyar a los países centroamericanos para que aprovecharan plenamente las fortalezas competitivas que poseían, y logran avanzar hacia una etapa superior en su desarrollo competitivo.

Los estudios de la Agenda sobre la posición de Centroamérica en la economía mundial, indicaban que la región presenta tres ventajas comparativas: su privilegiada posición geográfica, su diversidad ecológica, que encierra muchos recursos ambientales que son únicos en el mundo, y su potencial agrícola y forestal que se pueden explotar todo el año.

Más aún, la Agenda centró sus acciones en cinco áreas estratégicas: la macroeconómica, la microeconómica, lo social, lo ambiental, y el fortalecimiento institucional. En especial, las acciones propuestas en la Agenda buscaban generar tres tipos de efectos positivos:

- a) Multiplicar la captación de recursos externos con una estrategia regional
- b) Aprovechar los clusters de alto potencial como motores de progreso económico<sup>8</sup>.
- c) Revertir el deterioro inherente a la competitividad impulsada la explotación de sus recursos naturales, en el uso de mano de obra barata y en la manipulación de políticas económicas.

<sup>8</sup> En la Agenda se identifican cuatro sectores productivos en los cuales se concentran varios cluster con alto potencial competitivo, el de turismo, el de la industria textil, el de la agroindustria de alto valor agregado, y el de la industria de componentes eléctricos y producción de software.

Ahora bien, para que las propuestas incorporadas en estrategias nacionales de mediano y largo plazo se fueran concretando, era preciso un mayor compromiso por parte de las autoridades de cada uno de los gobiernos, y de una negociación a lo interno de los países con los diversos actores de la sociedad. En algunos aspectos de la agenda, los países han avanzado. No obstante existen rezagos importantes en la mayoría de las acciones propuestas.

Lo que plantea la Agenda tiene mayor relevancia ante la necesidad de implementar una serie de acciones para fortalecer o desarrollar factores competitivos ante la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

### 1.3.a OMC y otros Tratados:

La apertura económica que los países de la región impulsaron en los años ochenta fue acompañada por la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y a partir de 1995 a la Organización Mundial del Comercio (OMC), estableciéndose de esta forma marcos de referencia para la definición de políticas internas sobre la base de reglas multilaterales de comercio. Actualmente los cinco países en su calidad de miembros permanentes de la OMC, participan de la Ronda de Negociaciones Multilaterales que desarrolla este organismo.

A inicios de los años noventa, el proceso de apertura se profundizó con la negociación y firma de tratados, con los cuales se establecen una serie de zonas de libre comercio, que conllevan la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países que los suscriben. Con ello, la región avanzó en el desmantelamiento de barreras comerciales y en el establecimiento de reglas a nivel bilateral y multilateral, que también deben ser tomadas en cuenta en el diseño de políticas públicas. A la fecha, los países de la región cuentan con una serie de tratados que están vigentes según se especifica en el siguiente cuadro.

**Cuadro 13**  
**Tratados de Libre Comercio vigentes**

<b>Tratado</b>	<b>Entrada en vigencia</b>
México / Costa Rica	1995
México / Nicaragua	1998
México / Guatemala, El Salvador y Honduras	2001
República Dominicana / El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua	2001 / 2002
Panamá / El Salvador	2003
Chile / Costa Rica, El Salvador	2002
Canadá / Costa Rica	2002
CARICOM / Costa Rica	En proceso de ratificación

Fuente: COMEX

Los países centroamericanos han continuado con la negociación de más tratados de libre comercio, tal y como se observa en el siguiente cuadro, siendo de todos ellos, los de mayor relevancia, el que se acaba de cerrar con los Estados Unidos, y el que se negocia para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

**Cuadro 14**  
**Acuerdos Comerciales en proceso de negociación**

<b>Tratado</b>	<b>Estado de situación</b>
Canadá / Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua	En negociación
Chile / Guatemala, Honduras y Nicaragua	Negociado texto normativo, faltan anexos y programa de desgravación arancelaria.
Panamá / Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica	Negociado texto normativo, falta acuerdo bilateral con cada país sobre programa de desgravación arancelaria.
Estados Unidos / Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica	En proceso de negociación
Área de Libre Comercio de las Américas Unión Europea / Centroamérica	En proceso de negociación Cumbre de Madrid establece condicionalidad sobre integración centroamericana para poder discutir Acuerdo de Asociación a futuro.

Fuente: COMEX

### 1.3.b Intercambio Comercial:

El comercio internacional de la región se aceleró y en alguna medida se diversificó durante la década de 1990, cuando alcanzó un crecimiento anual medio en dólares de un 8%, en comparación con las tasas negativas de los años ochenta. La continua expansión de las exportaciones, el turismo y las remesas provenientes del exterior, permitieron que el déficit comercial disminuyera de un 6% del PIB a mediados de los noventa hasta casi el 4,5% a fines de la década (Cardemil et al., 2000).

En la segunda mitad de la década de 1990, la región presentó un gran dinamismo comercial, que se reflejó en el crecimiento de las exportaciones e importaciones de cada uno de los países. En promedio, las exportaciones crecieron un 14,1% por año, mientras que las importaciones aumentaron en un 13,4%; tasas que duplican las tasas promedio de crecimiento de las exportaciones e importaciones en el ámbito mundial (el 6,3% en las exportaciones y el 6,4% en las importaciones).

Esto se debe a los esfuerzos de cada país por integrarse a la economía global, principalmente con su orientación exportadora y mediante el grado de libertad con que se maneja el comercio. En este sentido, se tomaron medidas tales como la eliminación progresiva de la protección arancelaria, la devaluación gradual del tipo de cambio, y la creación de incentivos fiscales como mecanismo para promover la inversión en exportaciones no-tradicionales y atraer inversión extranjera.

A fines de la década de 1990, las economías de El Salvador y Guatemala mostraron una desaceleración considerable en el valor total de su comercio exterior. Costa Rica registró un aumento casi igual al del período anterior, con la dinámica conjunta de las exportaciones no tradicionales y en el aumento de las exportaciones provenientes de los sectores de alta tecnología ubicados en las zonas francas (especialmente la planta de microprocesadores para computadoras, INTEL). Para Nicaragua y Honduras, los países más afectados por desastres naturales, el crecimiento medio del valor de las exportaciones descendió hasta casi estancarse, mientras que el valor de las importaciones se aceleró de manera considerable en respuesta a las necesidades de recuperación de la población y de la producción, así como a la reconstrucción de la infraestructura dañada.

Los comportamientos anteriores se reflejan en un déficit comercial creciente en los últimos quince años. Sin embargo, el financiamiento de esa diferencia también muestra asimetrías notables. En los casos de Costa Rica y de El Salvador la inversión extranjera directa ha desempeñado una función de gran importancia con entradas netas de flujos para establecer unidades productivas orientadas a la exportación, como también hacia el turismo. Las remesas también son determinantes para el financiamiento de los

**Cuadro 15**  
**Exportaciones e Importaciones**  
**Años 1995- 2002 – Millones US \$**

Concepto y Países	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1/</sup>	2002 <sup>2/</sup>
<b>EXPORTACIONES</b>								
Guatemala	2.157,3	2.231,9	2.602,8	2.847,6	2.780,4	3.085,9	2.864,4	2.744,7
El Salvador	1.652,0	1.788,4	2.417,4	2.429,6	2.498,4	2.928,8	2.900,8	2.992,0
Honduras	1.382,9	1.519,7	1.758,4	1.987,7	1.702,9	1.255,7	1.224,3	1.178,6
Nicaragua	466,0	466,3	576,7	573,2	546,1	642,8	605,0	596,3
Costa Rica	3.475,9	3.758,4	4.205,5	5.525,6	6.662,4	5.849,7	5.021,4	5.252,9
Total Regional	9.134,1	9.764,7	11.560,8	13.363,7	14.190,2	13.762,9	12.615,9	12.764,5
<b>IMPORTACIONES</b>								
Guatemala	3.292,5	3.146,2	3.851,9	4.650,9	4.560,0	5.171,4	5.606,4	6.078,0
El Salvador	3.329,1	3.221,8	3.729,8	3.968,0	4.094,4	4.947,9	5.026,7	5.190,2
Honduras	1.642,7	1.840,0	2.148,6	2.534,8	2.676,1	2.588,1	2.742,1	2.685,4
Nicaragua	881,4	1.043,4	1.370,6	1.397,0	1.698,1	1.653,1	1.620,4	1.636,4
Costa Rica	4.089,5	4.326,7	4.969,7	6.238,7	6.354,6	6.388,5	6.568,6	6.961,8
Total Regional	13.235,2	13.578,1	16.070,6	18.789,4	19.383,2	20.749,0	21.564,2	22.551,8

1/ Cifras preliminares

2/ Cifras estimadas

Fuente: Elaboración propia basado en CMCA e información de Bancos Centrales de cada país

déficits comerciales, ya que para El Salvador representaron en 1998 más del 18,8% del producto nacional bruto, y en Nicaragua, cuyas remesas en el año 2002 significaron el 22% del PNB.

Las exportaciones centroamericanas se dirigen en más de tres cuartas partes hacia terceros mercados. En promedio, en la década de los noventa, el total de exportaciones centroamericanas se dirigió en un 80% a países fuera del istmo. No obstante, las ventas intraregionales continúan siendo importantes, según se observa en el Cuadro No. 17. Al examinar las cifras preliminares para el año 2002 se puede observar que el comercio intraregional creció en un 17% de 1999 al 2002, alcanzando un valor de US\$3.088,00 millones para ese año.

**Cuadro 16**  
**Saldo Balanza Comercial**  
**Años 2000-2002 – Millones US \$**

Países	Déficit Balanza Comercial			Variación	
	2000	2001	2002	Absoluta 02/01	Relativa 02/01
Guatemala	2.463,0	3.138,4	3.669,8	531,4	16,9
El Salvador	2.010,0	2.126,2	2.198,0	71,8	3,4
Honduras	1.332,4	1.517,8	1.506,8	-11,0	-0,7
Nicaragua	1.058,9	1.104,3	1.121,6	17,3	1,6
Costa Rica	539,3	1.547,2	1.757,4	210,2	13,6

Fuente: CMCA 2003

**Cuadro 17**  
**Destino de las exportaciones Centroamericanas 2002**  
**Porcentajes**

Países	Centroamérica	Estados Unidos	Unión Europea
Guatemala	39,0	30,0	10,7
El Salvador	25,2	65,4	2,9
Honduras	20,2	47,8	6,1
Nicaragua	36,6	32,9	13,3
Costa Rica	14,2	51,8	11,1

Fuente: elaboración propia basada en información de los Bancos Centrales de cada país y del BCIE

El Mercado Común Centroamericano, para Nicaragua es un mercado de importancia al cual va aproximadamente el 30% de sus exportaciones, en particular, a El Salvador que se ha convertido en un importante destino para sus productos de origen primario, debido en parte, a que éste país ha desarrollado una llamativa industria de maquilado de bienes que tienen como origen materias primas nicaragüenses (ganado en pie, lácteos, etc.).

En el caso de Guatemala, en los dos últimos dos años el mercado centroamericano desplazó al estadounidense como principal destino de sus exportaciones. Durante el 2002, Guatemala fue el principal exportador intraregional, con aproximadamente el 37% de las ventas (\$910,9 millones) y el segundo importador en importancia con 27% de las compras (\$688,4 millones)<sup>9</sup>.

Para Costa Rica, Honduras y El Salvador el mercado centroamericano tiene una importancia relativa menor; no obstante, el flujo de comercio intraregional ha venido en creciendo, facilitando oportunidades a empresas de base nacional que han encontrado en el mercado centroamericano un nicho importante. El crecimiento del comercio intraregional genera una mayor presión para la concreción del proceso de integración económica regional retomado en los últimos años, con el objetivo de transformar el Mercado Común en una Unión Aduanera.

### 1.3.c Integración Centroamericana

En la década de 1960 se llevó a cabo la primera etapa de la integración económica centroamericana que puede catalogarse de exitosa. De hecho, como resultado del establecimiento del área de libre comercio y del arancel externo unificado que protegía a la producción nacional de las importaciones de terceros generando un mercado cautivo, el Mercado Común Centroamericano experimentó un rápido crecimiento del intercambio comercial, la expansión del sector industrial y la dinamización general de la actividad productiva. Otros logros de esta primera etapa, son la red centroamericana de carreteras, el sistema centroamericano de telecomunicaciones y el tendido de la red de interconexión eléctrica.

La aparición de problemas acarreados por fenómenos como la participación desigual de los países en el comercio intraregional, la inflexibilidad para corregir imperfecciones del arancel, la falta de previsión sobre las diferentes capacidades nacionales para adaptarse a los estímulos del mercado ampliado, el agotamiento de la “etapa fácil” de sustitución de importaciones y el efecto de los fuertes shocks externos que se dieron a finales de la década 1970 y principios de la de 1980, aunado a las críticas situaciones de carácter político, generaron un descenso en las ventas intraregionales en la década de los ochenta.

En la década de los noventa, como parte de los resultados de los procesos de pacificación, se renovaron los esfuerzos por fortalecer el proceso de integración, incluyen-

<sup>9</sup> De acuerdo a SIECA, las ventas del comercio intraregional durante el 2002 fueron: Guatemala (US\$910.9 millones), El Salvador (US\$751.9 millones), Costa Rica (US\$683.5 millones), Honduras (US\$285.8 millones) y Nicaragua (US\$251.7 millones). En el caso de las compras del 2002, se situaron así: El Salvador (US\$816.4 millones), Honduras (US\$792.8 millones), Guatemala (US\$688.4 millones), Nicaragua (US\$454.5 millones) y Costa Rica (US\$335.4 millones).

do lo económico. Además, la readecuación del marco jurídico regional y la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en 1993, como marco institucional de la integración regional centroamericana, y la revisión del Tratado de Integración Económica con el Protocolo de Guatemala, iniciaron un proceso para adecuar la normativa comercial regional a los compromisos adquiridos por cada uno de los países centroamericanos en la OMC.<sup>10</sup>

Actualmente, los países centroamericanos acordaron avanzar de un Mercado Común Centroamérica imperfecto hacia una Unión Aduanera, con niveles de integración superiores, acordados en el marco de un Plan de Acción suscrito por los Presidentes. Este esfuerzo lo iniciaron Guatemala y El Salvador; posteriormente se sumaron Honduras y Nicaragua y de último Costa Rica. (BCIE, op. cit.). Este salto cualitativo en el proceso de integración, consiste en crear entre ellos un territorio aduanero común con las siguientes características:

- Libre movilidad de bienes sin excepciones, independientemente del origen de los mismos, una vez internados en cualquier país miembro.
- Libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados al comercio de bienes.
- Arancel externo común
- Administración aduanera común
- Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios
- Política comercial externa común
- Normativa comercial uniforme

El objetivo de la eliminación de las aduanas intraregionales es permitir una mayor agilización en el tránsito de personas y mercancías, para reducir los costos y el tiempo en los trámites aduaneros, lo que aumentaría el comercio intraregional. Para mejorar las condiciones de competitividad no solo del comercio intraregional sino ante terceros, se requieren otros esfuerzos como la inversión en infraestructura. Proyectos, precisamente en este sentido, forman parte del Plan Puebla Panamá, iniciativa que se desarrolla dentro de los Acuerdos de las Cumbres de Presidentes entre México y Centro América en el marco de la Declaración de Tuxtla, Gutiérrez, de 1991.

El objetivo del Plan Puebla Panamá es potenciar la riqueza humana y ecológica de la Región Mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica. Por ello, se plantea una estrategia integral para la región que ampara un conjunto de iniciativas y proyectos de cobertura mesoamericana.

<sup>10</sup> Han sido aprobados el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías, el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia. Además, se encuentran pendientes otros reglamentos, como las Medidas de Normalización y Gestión Metrológica, la Solución de Controversias, las Normas Sanitarias y Fitosanitarias, el Reglamento de Servicios, el Reglamento de Inversiones y el Reglamento sobre Compras Gubernamentales. Esto, con el fin de tener un marco institucional más completo y evitar posibles conflictos entre los países de la región (BCIE, op. cit.).

A través de esta iniciativa se encuentran en proceso proyectos que buscan tener un impacto importante en el desarrollo de una infraestructura básica para la región, aumentando la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante el mejoramiento de los corredores viales de integración y lograr así una reducción en los costos de transporte; ampliando el acceso a la información para los habitantes y para las empresas mediante el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, la promoción del acceso universal y el desarrollo de una política de apoyo y un marco regulatorio que fomenten mayores inversiones públicas y privadas en estos servicios.

Asimismo, se están dando pasos significativos para avanzar en las iniciativas de facilitación del comercio como la modernización de las aduanas y los pasos fronterizos, la armonización de normas fito y zoonosanitarias, de origen y normas técnicas.

También se busca crear un proceso acumulativo de construcción y expansión de capacidades y generación de oportunidades a través de programas regionales de salud, educación y desarrollo humano. Un ejemplo de estos esfuerzos es el Sistema de Demanda y Servicios de Capacitación para Mesoamérica cuyo objetivo es fortalecer el conocimiento y análisis del mercado de capacitación laboral regional para facilitar una mejor vinculación entre la educación y el mundo del trabajo.

Todos estos proyectos y acciones, aunadas a otras como la integración financiera y la promoción de las PyMe's, podrían sentar mejores bases para la atracción de la inversión extranjera directa, para potenciar el comercio y mejorar la competitividad de las economías centroamericanas.

#### 1.3.d Relación Comercial con Estados Unidos:

Un rasgo general en la mayoría de las economías centroamericanas es que tienen en los Estados Unidos su principal mercado de destino. Esto se explica, en parte, por la apertura en el acceso al mercado estadounidense que se estableció con la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que permitió a los países centroamericanos, a partir de 1984, ingresar libre de aranceles una amplia gama de productos. A esto se suma la proximidad geográfica y la decisión de los países de diversificar sus exportaciones, fomentando y atrayendo inversión para desarrollar productos no-tradicionales orientados al mercado de Estados Unidos o al de la Unión Europea.

En el 2002, el intercambio comercial entre Estados Unidos y Centroamérica superó los 21.000 millones de dólares. Estados Unidos, exportó a la región US\$9.800 millones, lo que representó aproximadamente un 40% de las importaciones de Centroamérica, lo que convierte a los Estados Unidos en el primer abastecedor de productos de la

región. Para las exportaciones estadounidenses el mercado centroamericano es un destino más importante que Argentina y Chile combinados, o Rusia, India e Indonesia juntos. Del total de exportaciones de los Estados Unidos al mundo, que alcanzó un monto de US\$693.100 millones en el 2002, a Centroamérica se dirigió el 1.4%<sup>11</sup>.

En particular, Estados Unidos vende a Centroamérica maquinaria y equipo, químicos y plásticos, textiles y ropa confeccionada, papel y alimentos -como manzanas, maíz amarillo, trigo, arroz, y otros. Un 78% de las exportaciones de Estados Unidos son de empresas pequeñas y medianas<sup>12</sup>.

Por su parte, Centroamérica, en el 2002, exportó US\$11.900 millones de dólares, cerca del 50% de las exportaciones de la región. Del total de importaciones de los Estados Unidos, que alcanzó un monto de US\$1.161.400 millones de dólares en el 2002, Centroamérica representó el 1%<sup>13</sup>.

Si bien productos tradicionales como el café, el banano, y el azúcar, figuran dentro de los principales productos de exportación en los últimos años, las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos han sido objeto de una diversificación sustancial.

En la actualidad Centroamérica exporta una gran cantidad de productos agrícolas y procesados, entre los que destacan melones, piñas, flores, plantas ornamentales, pescado y sus preparaciones, vegetales miniatura, tabaco y cigarros, productos orgánicos y productos vinculados al mercado étnico. En el industrial se exportan textiles, prendas de vestir, aparatos y material eléctrico, partes de computadoras, equipo médico, productos de caucho y papel, madera y sus manufacturas, entre muchos otros productos.

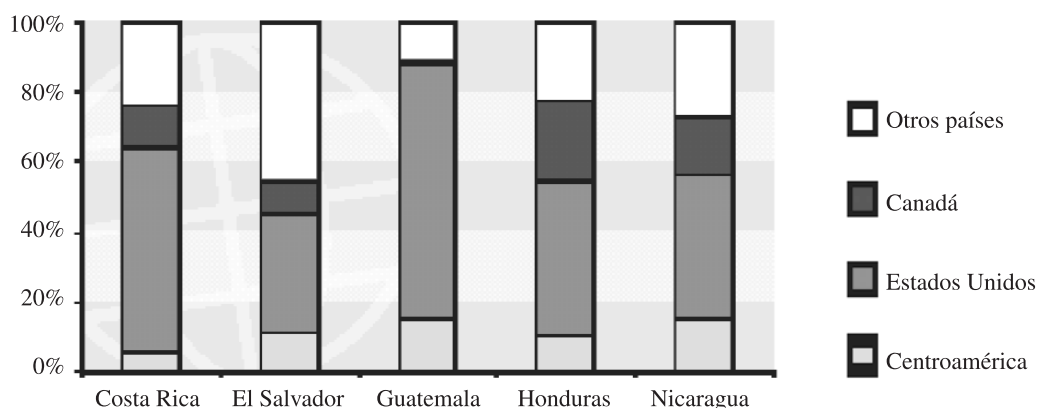
Como inversionista en la región, Estados Unidos también ha jugado un papel protagónico. La mayor parte de las inversiones destinadas a Centroamérica proceden de Estados Unidos. Este país, junto con Canadá y los países centroamericanos, aportaron el 70% del flujo de capital registrado en el 2001. En términos de absorción de estos flujos de capital, Costa Rica es el principal destino de inversión extranjera estadounidense. Del total de la inversión extranjera directa destinada a la región en el año 2001, un 39.3% se canalizó hacia el mercado costarricense, seguido en importancia por El Salvador con 23.3%, Honduras con 17%, Nicaragua con 15.2% y Guatemala con 9.2%. Las cinco economías de la región percibieron US\$ 572 millones de capital estadounidense durante el 2001.

<sup>11</sup> United States Department of Commerce.

<sup>12</sup> Office of the United States Trade Representative: Trade Facts” “Free Trade with Central America”. Enero 8 del 2003. Publicado en la página web: [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)

<sup>13</sup> United States Department of Commerce.

**Gráfico 3**  
**Centroamérica: Inversión Extranjera Directa por país de origen**  
**2001**



Fuente: COMEX

Las exportaciones centroamericanas muestran una alta dependencia del mercado de los Estados Unidos. En el cuadro 18, en el que se analizan las exportaciones del 2001, se observa que el 64.1% de las exportaciones se orientaron a ese mercado. Al sumarle las ventas intraregionales, se llegó a un 80.5% de las exportaciones del 2001 básicamente concentradas en dos mercados, Estados Unidos y el Mercado Común Centroamericano, por lo que tan sólo dos de cada diez productos exportados tienen otro destino. Cuando se revisan los datos por país, el que más dependencia muestra es El Salvador, ya que el 90% de sus exportaciones se dirigen a estos dos mercados.

**Cuadro 18**  
**Centroamérica: Destino de las exportaciones con maquila**  
**20001**

	US\$ millones	Porcentaje
Centroamérica	2,831	16.4
Estados Unidos	11,087	64.1
Unión Europea	1,550	9.0
Otros	1,839	10.6
<b>Total</b>	<b>17,307</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica

Por lo tanto, se puede concluir que el CAFTA, con una consolidación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe más un mejoramiento de las condiciones de acceso para productos como textiles y prendas de vestir es de vital importancia para el sector exportador de la región.

Ante la entrada en vigencia de CAFTA, y dada la importancia del Mercado Común Centroamericano, será necesario fortalecer el proceso de integración regional para evitar que las importaciones de los Estados Unidos sustituyan a las exportaciones intraregionales, lo que convierte en urgente el proceso de consolidación de la Unión Aduanera.

## 2. Hacia una Inserción de Calidad en los Mercados Internacionales

### 2.1 Factores de competitividad

La historia del desarrollo de numerosos países alrededor del mundo ha permitido distinguir dos líneas de acción que éstos han ejecutado para competir.

La primera se basa en el desarrollo del conocimiento, lo que ha conducido al fomento de la innovación, la productividad y la competencia exitosa en el ámbito local e internacional, y que representa una forma permanente y auténtica de competir pero que a su vez requiere de una inversión de tiempo y recursos importantes. Esta forma sostenible de competir se cimienta en :

- El desarrollo de un recurso humano capacitado
- Exportaciones basadas en la innovación tecnológica.
- La generación de cadenas de valor.
- Mayor inversión en el desarrollo de productos y procesos productivos
- Cultura Empresarial
- Producción limpia
- Servicios de calidad para la producción y el comercio (ejemplo telecomunicaciones).
- Mejores condiciones laborales y de vida

La segunda se sustenta en la abundancia de los recursos naturales, en la manipulación de políticas económicas (bajas tasas de interés, tipo de cambio favorables, subsidios y legislación protectora), en la generación de empleo de su población sin considerar la calidad de éste en términos de productividad y remuneración lo que representa una forma temporal y espuria de competir.

Los países Centroamericanos, con una abundancia de recursos naturales y de mano de obra barata, han aportado a éstos para hacer crecer sus economías, por lo que no han desarrollado incentivos para la innovación y la creación de valor. Esta dependencia de sus recursos naturales, en especial en aquellos sin procesar ó semiprocesados, y en estrategias de costos bajos, no les ha permitido mejorar el ingreso per cápita de su pobla-

ción. La falta de valor agregado en sus recursos naturales a la hora de venderlos, y la amplia disponibilidad de mano de obra barata alrededor del mundo, hace que esta estrategia sea imitable por otros países, y por lo tanto carezca de un valor estratégico para su sostenibilidad.

Lo anterior resalta la necesidad de que la región en su conjunto desarrolle una agenda de transformaciones para acelerar su ritmo de avance hacia niveles de competitividad que le permitan alcanzar un progreso y un bienestar satisfactorio y sostenible para todos sus habitantes. Esta necesidad es, precisamente, la que los presidentes Centroamericanos buscaron solventar cuando decidieron crear y adoptar una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI.

El análisis sobre factores de competitividad, muestra como a pesar de que la Agenda estableció pautas para el mejoramiento y generación de ventajas competitivas, hay un rezago importante, producto de la ausencia de estrategias nacionales, de una gestión todavía incipiente de los gobiernos y de una poca incidencia política de los comités de competitividad, en aquellos casos donde operan. A continuación se presenta un análisis, sustentado en lo revisado a nivel nacional, del estado de situación de las ventajas comparativas y de los factores de competitividad.

#### 2.1.a Ventajas Comparativas:

Como ventajas comparativas, destacan en la región los siguientes:

- Ubicación geográfica
- Recursos naturales
- Diversidad cultural
- Estabilidad democrática

La posición geográfica es un factor que no se ha explotado lo suficiente en función del comercio internacional y del turismo, a raíz de serias deficiencias, en aspectos tales como infraestructura y logística. Aunque, algunos países han realizado esfuerzos por mejorar estas condiciones, lo cual ha permitido un auge en el sector exportador, como es el uso de los puertos (como Puerto Cortés) o de construcción de carreteras, o de un desarrollo de infraestructura hotelera como es el caso de Costa Rica, es evidente que falta mucho por hacer. La riqueza natural y la diversidad, son otros factores para la competitividad que por las razones antes expuestas, aunadas a la falta de una mayor inversión, sobre todo en aspectos que inciden en el desarrollo rural, no han tenido la incidencia acorde a su potencial.

La gestación de procesos democráticos estables ha sido una ventaja comparativa fundamental para el mejoramiento de las condiciones económicas de los países, y de particular importancia para la atracción de inversión extranjera. Sin embargo, esfuerzos encaminados a la lucha contra la corrupción, transparencia en la gestión pública, capacidad de decisión oportuna y gestión administrativa eficiente, son necesarios para la consolidación de estos procesos, lo cual contribuirá al fortalecimiento de condiciones que mejoren la competitividad de las economías de los países centroamericanos.

### 2.1.b Acciones Necesarias para Desarrollar Ventajas Competitivas

En una primera instancia, como hecho positivo, se subrayan los procesos de estabilidad macroeconómica, que en mayor o menor grado, todos los países centroamericanos han ido desarrollando y avanzando. Este proceso sumado a la presencia de regímenes democráticos, se traduce en un clima de negocios favorable.

El desarrollo de un marco normativo para la apertura ha sido una de las variables en las que más han trabajado los gobiernos centroamericanos, a través de la suscripción de una serie de acuerdos y tratados comerciales, de una participación activa en el marco de la Organización Mundial de Comercio, conjuntamente con la adaptación de una serie de legislación nacional en campos como la propiedad intelectual, políticas de competencia y protección del consumidor, y simplificación de trámites. Adicionalmente, todos los países han desarrollado esquemas fiscales para fomentar la inversión, en particular, la atracción de inversión extranjera orientada a actividades de exportación.

En cuanto al desarrollo institucional para la competitividad, todos los países han realizado esfuerzos por fortalecer sus Ministerios de Economía o Comercio Exterior, y de crear instancias públicas y privadas para promover las exportaciones. No obstante, otras instituciones públicas como los Ministerios de Salud, Trabajo, Ambiente y Agricultura que son claves para la competitividad, presentan rezagos que afectan la potencialidad de los sectores productivos.

Con respecto al desarrollo social, los niveles de inversión son precarios tanto en la educación como en la salud. En cuanto a la educación, y a pesar de la apuesta por un capital humano calificado como elemento clave para el desarrollo de ventajas competitivas, los niveles de inversión y los programas para la formación de competencias son todavía insuficientes (tanto en recursos, cobertura como en la orientación de los mismos).

Un factor de competitividad que ha sido planteado muy fuertemente por la Agenda y por una serie de estudios, es el fortalecimiento de la investigación y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, en la mayoría de los países, los sectores productivos tienen una

base técnica frágil y poca innovadora, producto además de una falta de políticas claras para incentivar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que genere conocimientos innovadores para mejorar la productividad; por lo que algunos países optaron por importar esta tecnología y conocimiento, como ha sido el caso del desarrollo agrícola para la exportación y la industria manufacturera nacional. En el caso particular de Costa Rica se han atraído empresas multinacionales de alta tecnología con una incidencia importante en el valor de sus exportaciones, no obstante han faltado políticas públicas para incentivar un mayor encadenamiento con la industria de base nacional. A la vez, cabe señalar, que Costa Rica aprovechando precisamente su inversión en educación, ha abierto una ventana de oportunidad para la exportación de software, generado por empresas locales.

Como apoyo a los procesos de reconversión y modernización productiva, se requieren una serie de servicios que puedan contribuir a mejorar la competitividad de las unidades productivas, como son el desarrollo de un sistema para la aplicación de normas de calidad, y los procesos de certificación tendentes a asegurar el cumplimiento de normas internacionales. Con la aplicación de barreras no arancelarias y la tendencia a estandarizar condiciones laborales y ambientales, los países y las empresas se verán obligados a reforzar esfuerzos para el desarrollo de los servicios antes citados. Las certificaciones de grandes compradores como Nike, GAP, comercializadores de frutas, así como de ciertos consumidores han obligado a los productores a cumplir con estándares mínimos y estandarizar la calidad de sus productos y servicios.

### 2.1.c Cadenas de Valor Productivo

En el sector agrícola la mayoría de los países, en particular Guatemala y Costa Rica, han aprovechado su potencial para el desarrollo de nuevos productos agrícolas orientados, sobre todo a los Estados Unidos y la Unión Europea (minivegetales, plantas ornamentales, flores, melón, piña, arveja china, cardamomo, tubérculos).

Sin embargo, este sector todavía continua teniendo problemas con los productos orientados al consumo interno, lo que genera situaciones serias de pobreza en zonas rurales, porque mucha de esta producción se basa en micro productores cuyas actividades rayan en la supervivencia.

Por lo tanto, en el caso del sector agrícola, se requieren políticas públicas que lo potencien y que permitan tomar medidas con los sub-sectores más sensibles a la competencia, a través del desarrollo de cadenas de valor productivo, que vayan desde la investigación, desarrollo de semillas, producción, industrialización y comercialización.

La mayoría de los países Centroamericanos muestran una alta vocación forestal, lo que ha permitido el desarrollo, en particular en el caso de Costa Rica y Guatemala, de productos de exportación como muebles, artesanía, puertas, y su explotación para fines eco turísticos, lo que también facilita la venta de servicios ambientales.

No obstante, el aumento de la frontera agrícola, la ganadera, el uso sin renovación de la madera para leña, y la tala de árboles sin control, conjuntamente con la falta de inversión en el desarrollo tecnológico para el mejoramiento de la calidad de productos terminados crean problemas de sostenibilidad.

Aun así, el sector forestal presenta una oportunidad interesante para el desarrollo de la cadena de valor, por que permite la formación de aglomerados empresariales (clusters), que podrían incidir positivamente en el desarrollo rural, como una de las medidas para amortiguar las severas condiciones de pobreza que presentan estas zonas en los países centroamericanos, pero para ello se requieren de políticas públicas claras que incluyan una serie de acciones, entre ellas, facilidades de crédito financiero.

La Agenda de Competitividad promovió el desarrollo de aglomerados empresariales (clusters) como el mecanismo para fortalecer las ventajas competitivas de los países y de las empresas en particular, sin embargo los avances que muestra la región en esta materia son deficitarios. De todas maneras, las recomendaciones que contiene dicha Agenda para todos los países, siguen siendo validas.

En cuanto a textiles y prendas de vestir, el proceso de “paquete completo” ha sido promovido para generar cadenas de valor y aglomerados. Precisamente uno los objetivos de la negociación del CAFTA era obtener condiciones para que este proceso se pudiera desarrollar más ampliamente, al ser los Estados Unidos el principal mercado de destino de esos productos. Lo concretado en la negociación del CAFTA permite, como en el caso de El Salvador, pensar incluso en la siembra de algodón, o en otros casos, en la posibilidad de acumular origen con países como México o Canadá, de ofrecer productos con precios más competitivos a los importadores estadounidenses al ampliar los potenciales suplidores de insumos. Esto permite el desarrollo de cadenas de valor agregado que podrían beneficiar a los centroamericanos, ante competidores como China. Pero para que esto se concrete, se requieren de políticas orientadas a fomentar el desarrollo de las ventajas competitivas de las unidades productivas de la región, para crear condiciones que permitan un mayor encadenamiento a partir de las actividades de exportación.

En la última parte de este trabajo, se presentan algunos lineamientos para generar cadenas de valor.

## 2.2. Sectores más Dinámicos

El análisis de los niveles de dinamismo de los sectores productivos indica que el peso de los esfuerzos comerciales se ha centrado básicamente en el desarrollo de nuevos productos de exportación orientados hacia un tercer país, principalmente Estados Unidos, y en el turismo.

En respecto al turismo, éste se ha desarrollado principalmente sobre la base del ecoturismo y la diversidad cultural. Sin embargo, al analizar las estadísticas centroamericanas, se debe tener cuidado, ya que éstas incluyen las visitas de miles de ciudadanos que viven en el exterior, en particular en el caso de El Salvador. Con esta salvedad, es evidente, al estudiar el sector país por país, que éste ha sido un sector dinámico en toda la región, pero con particularidad en el caso de Costa Rica, Guatemala y Honduras.

En relación al dinamismo de los sectores productivos, dos parámetros que se utilizan en el estudio de país son el peso relativo de las exportaciones y la generación de empleos de calidad directos e indirectos. Otro parámetro importante es el del valor agregado, el cual indica el nivel de encadenamiento de una actividad productiva con otras, ya sea en términos de demanda de bienes y servicios o como suplidores de bienes intermedios para la producción. Desde esta óptica, los sectores más dinámicos son aquellos que demandan bienes y servicios de otros productores nacionales y que a la vez suplen bienes intermedios y servicios a otros productores nacionales. Se podría argumentar que los sectores medianamente dinámicos son aquellos que tan sólo demandan bienes y servicios para su producción local o aquellos que producen bienes intermedios y servicios para la producción de otras empresas locales.

Para el caso de Centroamérica, el dinamismo se evalúa por el peso de las exportaciones, sin tomar en consideración aspectos como la generación de empleo de calidad y la presencia de encadenamientos. A manera de ejemplo, las exportaciones desarrolladas en zonas francas utilizan menos de un 5% de insumos locales y generan empleo que a lo sumo equivale al 10% de la PEA.

Con respecto al mercado externo, que incluye no sólo el mercado de Estados Unidos sino también los intraregionales, en cuanto a la industria se refiere el sector más dinámico es el de textiles y prendas de vestir, con presencia en todos los países de la región. Otras actividades industriales dinámicas son la electrónica (Costa Rica), implementos médicos (Costa Rica), farmacéutico (Costa Rica/Guatemala/El Salvador) con peso en el mercado intraregional, y químicos y derivados (El Salvador y Costa Rica) también con presencia intraregional, y papel y derivados (El Salvador y Nicaragua).

En el plano agroindustrial, los sectores más dinámicos son los que tienen que ver con la producción de conservas y alimentos. Otros sectores que muestran dinamismo son el aceite y la panadería. El peso de la industria alimentaria es fuerte en el comercio intraregional, y el atún en conserva, palmito, y las frutas procesadas son productos importantes para las exportaciones a terceros mercados.

En el nivel agrícola son dinámicos los nuevos productos como melón y piña, flores, plantas ornamentales y follaje, los cigarrillos, verduras y legumbres, tubérculos y raíces. Prácticamente la totalidad de estos productos han sido desarrollados en función del consumidor estadounidense y el europeo, con pocas opciones de traslación hacia otras zonas geográficas en el mundo. Parte de ellos, han dependido para su comercialización de compañías transnacionales, como las frutas, y otros han permitido el aprendizaje de procesos de comercialización, como las flores y las plantas ornamentales. Y algunos, como los tubérculos han sido desarrollados como respuesta a una demanda creciente en los Estados Unidos por productos étnicos.

En el sector de servicios, adicional al turismo, caben destacar el sector financiero a nivel intraregional, y el de comercio, a raíz precisamente de la apertura, que estimuló las importaciones. Un caso que vale la pena resaltar es el del sector de software desarrollado en Costa Rica, que representa uno de sus sectores más dinámicos y con un alto potencial por la alta participación de creatividad nacional y pequeñas empresas.

En términos de la producción para los mercados nacionales, son pocos los sectores que podrían clasificarse como dinámicos, y los que lo han logrado, ha sido a base principalmente de un mercado protegido por altos aranceles que obstaculizan las importaciones, como es el caso de los lácteos, o que tienen un mercado más amplio en el comercio intraregional.

Tanto estos productos como los que definitivamente no tienen dinamismo, tendrán que enfrentar el cómo aprovechar los periodos de transición concretados en CAFTA, para que puedan reconvertirse o sino serán sustituidos por importaciones. Entre ellos, se encuentran productos alimenticios, prendas de vestir, metalmecánica, avícola, arroz y otros granos básicos y productos agrícolas como hortalizas.

### **2.3. Sectores con Potencialidades y Sensibilidades frente al CAFTA**

Con el cierre de la negociación de CAFTA, se vislumbra más fácilmente cuáles son los sectores que tienen un potencial mayor para aprovechar el tratado, y cuáles como sectores sensibles, requieren de políticas especiales para poder enfrentar el libre comercio con los Estados Unidos.

La relación entre sectores dinámicos y potenciales es obvia, de la misma forma, que entre sectores poco dinámicos y con alta sensibilidad. Al respecto, se procede a hacer un análisis bajo el marco de la información que ha sido publicada sobre lo acordado en el CAFTA en acceso a mercados. Cabe aclarar que no se analizan con mayor profundidad, aspectos como lo acordado en propiedad intelectual o en compras del sector público, que podrían incidir positiva o negativamente en la competitividad del sector productivo regional.

### 2.3.a. Sectores con potencialidad:

Como primeros ganadores están los productos de exportación que ingresan actualmente bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, al haberse consolidado la misma en el marco del CAFTA. Esto genera la seguridad de que el acceso del 0% arancel con que se cuenta ahora, se mantendrá en el tiempo, al no poder Estados Unidos tomar una decisión unilateral de eliminar ese acceso, como podría suceder en este momento bajo el marco de la Iniciativa.

Entre los productos que se benefician están frutas -como melones, piña, frambue-  
sas; flores cortadas; plantas ornamentales y follaje; tubérculos y raíces; vegetales mi-  
niatura; tabaco y cigarros; espárragos; pescados, camarones, atún procesado; pulpas y  
jugos de frutas tropicales; y productos industriales como caucho y plástico; química ba-  
se y elaborados; velas y artículos similares; manufacturas de cuero; muebles de made-  
ra, y otros. También en esta lista se pueden incluir una serie de productos étnicos, de  
interés para las poblaciones centroamericanas que habitan en los Estados Unidos, co-  
mo la horchata, el ajonjolí, loroco y quesadillas. Este sector puede ser aprovechado pa-  
ra el desarrollo de la pequeña empresa local como unidad productiva y la comerciali-  
zación, a través de los centroamericanos residentes en Estados Unidos.

Por otra parte, algunos acuerdos en reducción o eliminación de barreras fitosanita-  
rias, como en el caso de las reglas para las plantas ornamentales superiores a 18 pulga-  
das de altura, o la flexibilización de las condiciones cuarentenarias que Estados Unidos  
exigía a los crisantemos y bouquets, o el reconocimiento de sistemas de inspecciones fi-  
tosanitarias, abren también nuevas oportunidades para este tipo de productos agrícolas.

Adicionalmente, las condiciones para sectores, que son considerados sensibles en  
los Estados Unidos, como textiles y prendas de vestir, carne de res, y azúcar. En es-  
tos casos, se establecieron condiciones generales para todos los países de la región y  
algunas específicas por país. Por ejemplo, en el caso de las cuotas de azúcar y produc-  
tos con alto contenido de azúcar, en el que cada país obtuvo un incremento de su cuo-  
ta, y en el caso del etanol, en el que, en particular Costa Rica obtuvo una cuota libre

de aranceles de 31 millones de galones y El Salvador obtuvo una de 14 millones de galones que aplicaría hasta el quinto año de entrada en vigencia del tratado.

La industrial textil y de prendas de vestir, que vende prácticamente casi todos sus productos en Estados Unidos, era uno de los sectores en el que existía mayor preocupación sobre los niveles de disponibilidad de ese país de abrir su mercado. La industria centroamericana del textil y la confección buscaba obtener ventajas en el CAFTA, para poder así enfrentar el desmantelamiento del sistema de cuotas acordado en el Acuerdo de Textiles y Confección de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para el año 2005, con lo cual se entraría a una competencia libre con otros países, lo que acelerará la competencia por costos y mejores condiciones de productividad entre los países productores. De particular importancia, fue el obtener un tiempo que alargara el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos para los centroamericanos, para poder desarrollar el concepto de paquete completo, y así enfrentar la competencia, en especial con China, país con la mayor capacidad instalada para la producción de textiles y prendas de vestir en el mundo.

Al cierre de la negociación, esta industria logró mejorar sus condiciones de acceso, siendo el único sector al cual los beneficios se le aplicarán retroactivamente al 1 de enero del 2004, lo que da una ventaja competitiva que permite a la industria prepararse adecuadamente para la finalización del sistema, según lo acordado en la OMC. Este logro tiene una importante incidencia en las decisiones de inversión y la colocación de pedidos que podría redundar en la generación de empleo y la atracción de inversión - aún antes de la entrada en vigencia del Tratado.

Entre las condiciones que se obtuvieron que favorecen a esta industria están:

- El que cualquier prenda de vestir elaborada a partir de hilaza y tela regional pueda entrar a Estados Unidos sin pagar aranceles.
- Se acordaron además mecanismos específicos para importar materia prima de terceros países, garantizando así un nivel de flexibilización en la elaboración de ciertos productos, con una lista de escaso abasto que permitirá la importación de telas e hilazas cuando no estén disponibles en la región o en los Estados Unidos.
- Se permitirá la acumulación de origen con México y Canadá, en el tanto se tenga con ellos un tratado de libre comercio, lo cual genera un interés adicional en los exportadores del G-4 para que se concrete el tratado con Canadá.
- Se acordó adicionalmente una regla de origen de “simple transformación” (cortados y cosidos en la región) para algunos productos como brassiers, y se consolidó el Programa 809, que permite confeccionar prendas en Centroamérica con telas fabricadas en los Estados Unidos a partir de hilazas de un tercer país pagando aranceles solamente por el valor agregado en la región.

- Para tejidos de punto, se acepta el algodón originario de la región, lo cual, en el caso particular de El Salvador, ha generado interés para desarrollar los cultivos de algodón.
- A Nicaragua se le reconoció una cuota especial de 100 millones de metros cuadrados para productos de algodón por cinco años; lo cual se irá eliminando durante los siguientes cinco años. A Costa Rica se le reconoció una cota de 500 mil metros cuadrados para prendas de lana por dos años prorrogables, con una reducción del 50% del arancel.

En servicios, el sector de software que ha venido desarrollándose en Costa Rica, es uno de los ganadores, al acordarse de que el software transmitido electrónicamente no tendrá aranceles, y la exportación por medio de soporte físico -diskettes o CD Rom-pagará aranceles solamente por el valor del soporte físico y no sobre el valor del programa de software. Estas disposiciones facilitarán la exportación de este sector.

En lo que se refiere a turismo, aunque no fue incluido directamente en el CAFTA, se espera que la promoción del tratado a lo interno de Estados Unidos, permita promover más a la región como destino turístico, para lo cual cuenta con ventajas comparativas, como se ha indicado anteriormente.

Un aspecto a analizar con mayor profundidad, es la oportunidad que se considera se puede haber abierto con el acuerdo en compras del sector público, que permitiría a las empresas centroamericanas participar en licitaciones para acceder a contrataciones de las entidades federales y de un grupo de Estados y Puerto Rico, así como también de un número de empresas públicas estadounidenses. Para que esta oportunidad se concrete, será necesario establecer programas de apoyo al sector productivo centroamericano para que puedan participar en las licitaciones de compras del sector público de los Estados Unidos, tanto en el nivel federal como estatal. De particular importancia, será determinar cuales empresas de base nacional podrán participar de dichas licitaciones de acuerdo a los umbrales<sup>14</sup> establecidos en el tratado para participar en las licitaciones.

En conclusión, los sectores con mayores oportunidades son los que han sido los más dinámicos en los últimos años en Centroamérica, esto es, los productos orientados a la exportación, en particular la producción no-tradicional que se desarrolló bajo el estímulo que generó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y su promoción, a pesar de las excepciones de los textiles y las prendas de vestir.

---

<sup>14</sup> Montos mínimos para participar en las licitaciones.

### 2.3.b. Sectores con sensibilidades:

Entre los productos que generan mayores inquietudes por su sensibilidad debido a la participación en muchos de ellos de pequeños productores, están los productos agrícolas orientados al consumo local, como los granos básicos (maíz, arroz, y frijoles) y los productos pecuarios.

De los productos más sensibles, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua excluyeron del programa de desgravación arancelaria al maíz blanco, pero aceptaron una cuota de acceso libre de aranceles por importaciones inferior al volumen actual de importaciones. Costa Rica optó por excluir la papa y la cebolla, pero los otros cuatro países en estos productos aceptaron desgravaciones arancelarias que van de 10 a 15 años, lo cual obliga a Costa Rica a vigilar que no se den triangulaciones, es decir, evitar que el producto de Estados Unidos llegue a otro país del istmo con bajos aranceles y que sea reexportado a Costa Rica.

El objetivo de los plazos de desgravación, de diez años máximos para productos industriales y veinte para productos agropecuarios, es establecer periodos de transición para los productos más sensibles para la región al igual que para Estados Unidos, de forma que durante ese tiempo se establezcan medidas para apoyar la reconversión del sector protegido. De no hacerse, probablemente el sector no logre sostenerse una vez que tenga que enfrentar al libre comercio. Con los periodos más largos quedaron aquellos productos que los países centroamericanos consideraron requerían protección frente a las importaciones de los Estados Unidos.

Este proceso de transición, se complementa con la posibilidad de establecer salvaguardias, lo que permitirá a los sectores productivos protegerse durante el periodo de transición. La Salvaguarda arancelaria (general) permitiría reinstalar los aranceles actuales temporalmente (hasta 4 años) para proteger el sector, cuando el volumen de importación exceda el 3% de la importación total del producto en cuestionamiento. La Salvaguarda Agrícola Especial (SAE) se activará automáticamente si los niveles de precios de importación son menores que los que se establecieron en la negociación, o si el volumen de importación supera el monto acordado; con esto se busca proteger a los sectores más sensibles al restablecer el arancel actual para los periodos iniciales del proceso de desgravación y fijan altos niveles arancelarios para el resto del periodo de desgravación. Este complemento es de vital importancia para los sectores menos dinámicos, que son los que orientan su producción al mercado local. Entre los productos beneficiarios del mecanismo de SAE, se incluyen cebollas amarillas y blancas, papas frescas, harina de trigo, más los productos antes citados.

En el caso de los productos agropecuarios, quedaron con las siguientes protecciones:

- **Carne de Res:** Desgravación a 15 años para los cinco países, pero solamente Nicaragua tendrá un periodo de gracia de tres años y Costa Rica de cinco años. Costa Rica activará la salvaguardia con un monto de 150 TM y Nicaragua con 300 TM.
- **Carne de Cerdo:** Desgravación a 15 años para los cinco países, pero con un periodo de gracia de 6 años para Costa Rica, Honduras y El Salvador. Se establecieron además cuotas en las que el producto ingresará libre de aranceles, por los siguientes montos: Nicaragua con 1.000 TM, Costa Rica con 1.000 TM, Honduras con 2.000 TM, El Salvador con 1.500 TM y Guatemala con 3.900 TM. Sólo Nicaragua no tiene salvaguardia, los demás podrán activarla con un 30% del volumen de la cuota, con excepción de Costa Rica que lo hará con 400 TM en el primero año y después con un 40% del volumen de la cuota.
- **Pollo (muslos y piernas):** Cuota libre para el acceso a Costa Rica de 300 TM con un 10% de crecimiento anual. Para los otros países hay una cuota de 22.000 TM repartidas entre los cuatro durante el primer año. La desgravación se dará en 17 años, con un periodo de gracia en los 10 primeros, aunque el arancel se elevó a 164%, cuando Guatemala lo tenía en 15%, Honduras en 35%, El Salvador entre 25% y 55% y Nicaragua tenía un 170%. Costa Rica obtuvo como ventaja el reconocimiento sanitario para vender en Estados Unidos.
- **Arroz:** Se otorgaron cuotas para el libre acceso de las importaciones de Estados Unidos con los siguientes montos: Nicaragua recibirá 90.000 TM en granza, Honduras 90.000 TM, Guatemala 52.000 TM, El Salvador 61.000 TM; y Costa Rica 50.000 TM en granza y 5.000 de arroz pilado. El periodo de desgravación es para Costa Rica de 20 años y para los otros cuatro de 18 años, con un periodo de gracia durante los 10 primeros años para los cinco. La salvaguarda se activará con un 10% de la cuota.
- **Lácteos:** Desgravación arancelaria de 20 años, con un periodo de gracia durante los diez primeros años, para los cinco países. Cuota libre para leche líquida y en polvo, quesos, helados y yogurt, entre otros, para los cinco países. La salvaguarda se podrá activar con un 30% de la cuota.
- **Aceites (soya, girasol, maíz, algodón) y marginas:** Desgravación de 15 años para Costa Rica y de 12 años para los otros cuatro países, con un periodo de gracia de cinco años. Volumen de activación de la salvaguardia será de 2.600 TM, menos para Costa Rica, que será de 1.178 TM. con un crecimiento de un 5% anual.

Al azúcar y productos con alto contenido de azúcar se le aplicará una desgravación arancelaria de 15 años. Este producto a su vez era sensible para los Estados Unidos, no obstante, aunque no se obtuvo un acceso de libre comercio, se ampliaron las cuotas a cada uno de los países centroamericanos para ingresar al mercado estadounidense.

En el caso de café, se destaca el hecho de que logró protegerse a través de la regla de origen, al exigir la misma que sólo podrá ingresar café que sea originario de la región, con lo cual se evitó que pudiera importarse café industrializado en Estados Unidos, pero originario de otras partes del mundo, que no fuera Centroamérica.

En cuanto a otros productos alimenticios, que se producen para los mercados nacionales y el regional, y que presentan situaciones sensibles como jugos de frutas, alimentos enlatados, galletas y pastas, junto con productos forestales, los niveles de protección obtenidos, deberán ser administrados cuidadosamente por los países para generar, durante ese tiempo, las políticas que estos requieren para reconvertirse o mejorar sus condiciones de productividad, y así ser competitivos frente a las importaciones. Algunos productos como sopas, condimentos y jugos tendrán una desgravación de diez años, mientras que la mayoría de los productos de la industria alimentaria quedaron con 12 o 15 años de desgravación.

Los productos industriales más sensibles fueron incluidos en el programa de desgravación arancelaria en las canastas C y D (diez años). Entre ellos, cemento, shampoo, desinfectantes, jabones, equipo de cocina (cocinas y refrigeradoras), plásticos, cartón, y llantas. Todos ellos requieren también de programas para la transición; de lo contrario, terminarán cerrando al cabo de los diez años o aquellos de capital nacional, vendiendo la empresa a transnacionales. La industria farmacéutica, la química y la de elaboración de cueros quedaron expuestas a la competencia inmediata (canastas A -0 años, y B -5 años).

El sector textil y confección para el mercado interno junto con el del calzado enfrentan no sólo la apertura de los mercados nacionales a los Estados Unidos, sino también la competencia que genera la capacidad de producción barata de China<sup>15</sup>.

Las exportaciones intraregionales de los países enfrentan la posibilidad de ser sustituidos por importaciones de los Estados Unidos, ello requiere de una revisión especial en cuanto a este tipo de producción y su capacidad de competir dentro del mercado centroamericano con importaciones no sólo de ese país sino de otros países con los cuales los centroamericanos han suscrito tratados de libre comercio.

<sup>15</sup> Como nota en este momento este país está produciendo aproximadamente el 60% del calzado que se consume a nivel mundial, según un estudio elaborado en Costa Rica.

A la vez, los productos sensibles a lo interno de los países, requieren de que se revisen los mecanismos de operación del Mercado Común Centroamericano en términos de administración, para evitar potenciales triangulaciones que se aprovechen del libre comercio intraregional.

Otras concesiones, como los diez años para la protección de datos de prueba e información no divulgada para productos agroquímicos o las reglas relativas a normas técnicas o medidas sanitarias y fitosanitarias, deberán ser analizados en función del impacto en la competitividad de los productos centroamericanos, tanto para el mercado local como para el mercado externo.

A la vez, para evitar el comercio desleal no basta sólo con las medidas establecidas en el tratado, sino que los sectores productivos deberán contar con una institucionalidad pública capaz de administrar las reglas acordadas. Este un factor de vital importancia, sin el cual, el impacto en los sectores más sensibles, ante la falta de una adecuada capacidad para ejercer la protección lograda en el tratado, será más negativo de lo esperado.

Un aspecto de particular importancia se refiere a las asimetrías en cuanto a la legislación laboral y ambiental entre los centroamericanos, al haber acordado multas hasta US\$15 millones en caso de incumplimiento a la legislación respectiva, ya que aquellos países que tengan más legislación, estarán más expuestos a demandas de sectores en los Estados Unidos, que puedan ver en este instrumento una especie de barrera no-arancelaria para obstaculizar importaciones y consecuentemente, proteger su industria.

En conclusión, el tratado logró una serie de acuerdos que se ven como positivos, pero cuya efectividad sólo estará a prueba ante la capacidad de los centroamericanos de implementar en forma paralela una agenda de acompañamiento que trasciende las particularidades de CAFTA y más bien, por los rezagos de la región, se convierte en una agenda para el desarrollo del istmo. En ese sentido, los lineamientos que se presenta a continuación responden a esa lógica y fijan pautas para establecer un plan de acción que le permita a los países sacar provecho de CAFTA y de otras iniciativas comerciales que son instrumentales para lograr la sostenibilidad del desarrollo humano de la región.

### 3. Lineamientos

A partir de los aportes de la Agenda para la Competitividad del Siglo XXI y los esfuerzos, todavía incipientes, que se han venido perfilando en cada país por formular e implementar agendas nacionales para el fortalecimiento de la competitividad de sus economías, se pueden identificar algunas ventajas comparativas que presenta la región como la ubicación geográfica, los recursos naturales, la diversidad cultural y la estabilidad democrática. Uno de los retos que enfrentan los países del istmo es transformar esas ventajas comparativas en competitivas para aprovechar las oportunidades que ofrece CAFTA. A continuación se presentan algunos lineamientos para una acción concertada para el mejoramiento de esas condiciones “naturales” y su consolidación como ventajas competitivas.

1. **La Ubicación Geográfica:** La proximidad de la región a los Estados Unidos -su principal socio comercial, le brinda a los países centroamericanos una ventaja que si se explota adecuadamente, le ayudaría a compensar, en parte, las diferencias en costos de producción con países como China (que a partir del año 2005 se convertirá en el principal competidor para muchos de los productos que la región exporta a los Estados Unidos). Para ello, es necesario invertir más recursos en el mejoramiento y expansión de la red vial, aeropuertos, puertos, energía, telecomunicaciones, y las diferentes formas de transporte. En particular, por ejemplo Nicaragua deberá hacer una mayor esfuerzo para contar con un mejor acceso para sus exportaciones, toda vez, que la mayoría de sus productos utilizan las facilidades portuarias de Honduras y Costa Rica.

El Proyecto del Corredor Logístico, contemplado en el Plan Puebla Panamá, se constituye en una iniciativa que bien podría convertir la proximidad de la región con Estados Unidos en una ventaja competitiva. La articulación de cooperación y financiamiento internacional alrededor de ese proyecto así como la asignación de mayores recursos públicos y privados en cada país, ayudará en ese sentido. Con respecto a la inversión privada, ésta se podrá fomentar en el tanto exista un marco regulatorio y concesionario, con reglas claras que le permita a los inversionistas privados participar en la construcción y administración de obras de infraestructura física.

2. **Recursos naturales:** La presencia del cinco por ciento de la biodiversidad mundial en Centroamérica así como importantes recursos hídricos, minerales, geotérmicos y marítimos representa una ventaja comparativa que le permite a la región desarrollar importantes actividades productivas como la producción agrícola y la industrial, así como explotar sus bellezas y atractivos naturales para desarrollar actividades turísticas.

Para aprovechar esas ventajas, es necesario contar con un marco legal adecuado que evite el uso irracional de los recursos naturales y que castigue con severidad a los infractores. Esquemas como los parques nacionales y el establecimiento de áreas protegidas en donde la explotación agrícola e industrial es prohibida y la carga turística regulada, son fundamentales para la conservación y buen uso de los recursos naturales. CAFTA representa una buena oportunidad para revisar y modificar, si fuese necesario, la normativa ambiental existente y establecer mecanismos regulatorios para la preservación de la riqueza natural de los países del istmo.

3. **La Diversidad Cultural:** Países como Guatemala tienen una población multicultural que se traduce en una ventaja comparativa, por ejemplo, para el desarrollo del turismo y la producción para los mercados étnicos de Estados Unidos -compuesto en su mayoría de consumidores centroamericanos que trabajan en ese país. Los países de la región pueden aprovechar esta ventaja comparativa en el tanto se respete y se proteja la diversidad cultural, permitiéndole a los diferentes grupos, gozar de sus derechos constitucionales y contar con los espacios y las oportunidades para ejercer sus responsabilidades sociales y participar en el quehacer nacional.
4. **Estabilidad Democrática:** Para una mayor atracción de inversionistas extranjeros, entre otros aspectos, los países deben contar con un sistema político democrático y estable. Para ello, deberá hacerse un mayor esfuerzo para controlar y erradicar la corrupción, que en todas sus facetas, está presente, en menor o mayor grado, en los países de la región. El establecimiento de reglas comerciales por medio de CAFTA y posiblemente códigos de conducta en algunos sectores productivos, con sus respectivas certificaciones, obliga a los países a luchar contra la corrupción, promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública así como al fortalecimiento de las diferentes instancias de control político y financiero. En el tanto esos esfuerzos fortalezcan el Estado de Derecho y por ende la democracia y esto, a su vez, se traduzca en mayor estabilidad política y social, el clima de negocios mejorará y los países de la región podrán aprovechar las oportunidades que brinda CAFTA.

Los lineamientos antes citados, están orientados a la transformación de ventajas comparativas en competitivas. Adicionalmente, los países de la región tienen la oportunidad y la obligación, si desean sacarle provecho a CAFTA, de fortalecer la competitividad de su economía de forma tal que el esfuerzo sea sostenible e incluyente. Con el objetivo de contribuir al debate público, a continuación se presentan algunos lineamientos que, en realidad, trascienden el proceso de apertura comercial y se enmarcan en el contexto de lo que podría ser una agenda para el desarrollo humano sostenible de los países centroamericanos.

#### • **Estabilidad Macroeconómica**

Como se vio en el análisis del contexto macroeconómico de cada país, el crecimiento económico ha sido modesto y no sostenido. Los países arrastran déficits públicos que no son manejables y que atentan contra la estabilidad económica y consecuentemente, emiten señales poco claras para los inversionistas nacionales y extranjeros. Es por ello que los países deben aumentar sus ingresos fiscales, a través de una reforma estructural que transforme el carácter regresivo del sistema tributario en uno progresivo: además de mejorar los sistemas de recaudación y resolver los problemas de evasión con el apoyo de un marco legal expedito. Adicionalmente, se deberá reorientar el gasto público, por ejemplo, hacia aquellos rubros y programas que tiene mayor incidencia en la generación de oportunidades económicas, el desarrollo de capacidades y competencias y consecuentemente, en la competitividad de la economía. Las políticas monetarias deberán tener un carácter anti-inflacionario y las cambiarias ser flexibles para no presentar un sesgo anti-exportador. Los sistemas financieros deberán modernizarse para apoyar los esfuerzos empresariales en forma eficiente, bajando los costos de intermediación financiera y con ello, facilitando el acceso al crédito para la inversión productiva. Ahora bien, los esfuerzos citados tendrán el impacto deseado en el tanto existan reglas claras para el funcionamiento de la economía y en ese sentido, CAFTA es un instrumento que puede contribuir a mejorar el marco regulatorio y la forma en que se hacen negocios en la región.

#### • **Competencias y Empleabilidad**

El desarrollo de un recurso humano competente y polivalente, con capacidad para aprender, para transformar la información en conocimiento, para innovar y para interactuar y trabajar en equipo es clave en el desarrollo de ventajas competitivas. Una de las razones detrás de la negociación asimétrica en términos de acceso de bienes y servicios, responde al reconocimiento de la presencia de diferencias en la competitividad de varios sectores productivos. Es por ello, que la formación del recurso humano es de capital importancia para que sectores productivos centroamericanos puedan competir

contra sus contrapartes estadounidenses, para lo cual, entre otros aspectos, deberán aprovechar las holguras negociadas para invertir en la formación del recurso humano.

Sin embargo y a la luz de CAFTA, no se pueden ignorar los rezagos educativos que presentan los países de la región, entre ellos y con los Estados Unidos. Por tal motivo, en primera instancia los países deberán invertir más recursos del presupuesto nacional para la educación. En aquellos países con tasas de analfabetismo altas, se tendrá que redoblar esfuerzos para brindarle a muchos de sus ciudadanos la oportunidad de aprender a leer y escribir. También es importante incrementar la cobertura escolar en los niveles primario, y sobre todo, secundario así como la permanencia en el sistema formal ya que en general, seis de cada diez jóvenes no continúan con la enseñanza formal. Esos esfuerzos deben complementarse con una adecuación curricular que acerque la educación al mundo del trabajo. En otras palabras, desde muy temprana edad, los niños deberán iniciar con el desarrollo de sus capacidades analíticas y cognitivas, aprender una segunda lengua, informática, matemáticas, y conforme progresen, desarrollar sus destrezas vocacionales. Los jóvenes, en el peor de los casos, esto es en el supuesto que abandonen el colegio a temprana edad, estarían mejor preparados para el mundo del trabajo que en la actualidad.

Como parte del esfuerzo que los gobiernos deben llevar a cabo para desarrollar las competencias y mejorar la empleabilidad de los jóvenes, deberán articularse las pocas e insuficientes cursos técnico-vocacionales que se dan bajo sistemas de formación profesional. Esos sistemas, aunque de carácter público, deben tener participación del sector privado, el cual mediante esquemas de gestión compartida pueden facilitar el proceso de aprendizaje, teniendo los jóvenes acceso a tecnologías y formas de gestión productiva en el lugar de trabajo.

Los Sistemas Nacionales deberán desarrollar contenidos curriculares y metodologías pedagógicas que respondan a las necesidades de los sectores productivos. También deberán ser flexibles y abiertos para adoptar esquemas como la formación dual (esto es, gestión compartida); talleres públicos para el sector informal y el rural tradicional, y la capacitación ambulatoria (ejemplo, usando buses y transformándolos en talleres para la enseñanza). Esto le permitiría a muchas personas, con circunstancias y niveles de instrucción distintas, a tener acceso a la formación profesional.

Otro aspecto importante a considerar y sobretodo en la época de la globalización y la apertura comercial, es la necesidad de contar con una homologación profesional, para lo cual será necesario desarrollar sistemas de acreditación y certificación de competencias común para toda la región. Este esfuerzo no debe ser sólo resorte de los centros de educación superior sino también de las instancias de formación profesional.

Por último, CAFTA y otros instrumentos que se adopten para profundizar los procesos de apertura comercial, obligarán a los países a reconvertir algunos sectores productivos que no podrán competir con sus contrapartes foráneas; por lo tanto, los países de la región deberán implementar programas orientados al desarrollo de nuevas competencias, para que los trabajadores de los sectores en “obsolescencia” puedan mejorar su empleabilidad y obtener empleos en otras actividades.

- **Modernización del aparato productivo: un proceso incluyente**

El proceso de apertura comercial en Centroamérica ha tenido un carácter excluyente, sin que con ello se pueda concluir que el hecho de que la mayoría de las unidades productivas no participan del esfuerzo exportador, sea responsabilidad de los tratados comerciales vigentes, y en el futuro vaya a ser del CAFTA. En el análisis por país, se identificaron algunos de los factores que explican el dinamismo de unos sectores y la sensibilidad de otros, por lo que en lugar de duplicar el esfuerzo analítico referido, se plantearán algunas propuestas de lineamientos que podrían generar condiciones para que muchas unidades productivas se puedan encadenar al sector exportador; sobretodo las micro, pequeñas y medianas.

Con el objetivo de ampliar las oportunidades económicas a lo largo y ancho de los territorios nacionales, se podrían establecer agencias de fomento productivo a nivel local. Estas se pueden apoyar en la creación y funcionamiento de centros de conocimiento para el mejoramiento productivo. Entre otros servicios, esos centros podrían facilitar el intercambio de información y experiencias exitosas a nivel local, establecer una red virtual de productores, brindar servicios colectivos como centros de acopio, de servicios productivos (por ejemplo, que cuenten con maquinaria que por onerosa no es accesible para las pequeñas unidades productivas pero que el centro podría adquirir y brindar esos servicios a esas unidades), servicios de comercialización, de diseño de productos, de control de calidad y metrología, entre otros.

A su vez, estos centros podrían brindar servicios de asesoría y de capacitación, por ejemplo, a las PyMe's para que éstas desarrollen su competitividad y puedan formar parte de circuitos económicos orientados a los mercados externos y a los internos.

Las áreas de capacitación para las PyMe's podrían abarcar temas como: técnicas de gestión, técnicas para la organización del trabajo, esquemas de gestión productiva, seguridad ocupacional, control de calidad, informática, innovación tecnológica, producción limpia, comunicación y retroalimentación, diseño de productos, gestión de recursos, gestión de exportaciones, información de mercados y esquemas de asociatividad. Los programas de acceso al crédito y la tecnología son también fundamentales para el mejoramiento de la capacidad productiva y la competitividad de las PyMe's.

- **Desarrollo Científico-Tecnológico**

Tomando en cuenta que la inversión de los países de la región en ciencia y tecnología es ínfima, lo primero que deberían hacer los países es invertir más recursos y en forma paralela, crear condiciones para incentivar la inversión privada; por ejemplo, mediante el establecimiento de parques tecnológicos en diferentes partes de los países. Estos esfuerzos se deben dar en el marco, por ejemplo, de un sistema nacional para la innovación productiva que articule los esfuerzos investigativos del sector académico y del privado así como la formación de una base técnico-profesional que le permita a empresas, como Intel, establecerse en los países de la región. Los gobiernos deberán, además, contar con servicios modernos de telecomunicaciones (fibra óptica y banda ancha) que faciliten una inversión extranjera directa que contribuya al desarrollo de la ciencia y la tecnología y la transferencia de tecnología de punta. CAFTA con sus implicaciones en términos de propiedad intelectual podría convertirse, indirectamente, en agente catalizador para un desarrollo científico-tecnológico que mejore la capacidad innovadora del aparato productivo de cada país del istmo; pareciera que no hay otra alternativa posible para una inserción de calidad en los mercados mundiales.

- **Capacidad Institucional para la Administración de las Reglas del Comercio Internacional**

El CAFTA al igual que otros tratados comerciales bilaterales y multilaterales, contiene acuerdos sobre normativa, reglas y procedimientos que condicionan las transacciones comerciales entre los signatarios de los mismos. Paradójicamente, los tratados de “libre” comercio generan mayores responsabilidades de control y seguimiento que obliga, en el caso particular de CAFTA (que contiene una normativa más compleja ya que incorpora aspectos laborales, ambientales y de propiedad intelectual), a los países de la región a desarrollar una capacidad institucional para salvaguardar el cumplimiento de la normativa acordada.

En primera instancia, se deberá contar con una institucionalidad apropiada que responda por todos los compromisos y obligaciones que emanan de CAFTA. A manera de ejemplo, se deberán revisar las capacidades de gestión, control y seguimiento de instancias como las aduanas, los departamentos de los Ministerios de Agricultura responsables de velar por el cumplimiento de las medidas fito y zoonosanitarias; de los departamentos de los Ministerios del Ambiente y de Trabajo responsables del cumplimiento de la normativa ambiental y laboral respectivamente; de los departamentos de los Ministerios de Salud responsables de salubridad y otras instancias gubernamentales que cubren aspectos como normas de calidad y metrología, la protección contra prácticas comerciales desleales, la protección de los derechos de propiedad intelectual, y la protección de los derechos de los consumidores.

Esa institucionalidad, por su parte, debe contar con el conocimiento y la capacidad de gestión que, conjuntamente con un marco jurídico actualizado, supervise el cumplimiento de las reglas y procedimientos establecidos para la producción y comercialización de bienes y servicios, y brinde apoyo técnico para la puesta en marcha de buenas prácticas que sean socialmente responsables con el ambiente, con los trabajadores y sus familias y con la sociedad en general.

Todo lo anterior será posible en el tanto se cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para la buena administración de los tratados. En lo que al tema financiero se refiere, las instituciones relevantes, deberán contar con una asignación presupuestaria que les permita supervisar - in situ, el cumplimiento de las reglas y procedimientos establecidos en los tratados; esto es, no sólo en el país en cuestión, sino también en los otros países de la región, Estados Unidos y cualquier otro país con el que se tenga un acuerdo comercial.

#### • **Facilitación del Comercio Internacional**

El proceso de apertura comercial se ha apoyado, en parte, en la gestión de instituciones públicas y creadas para ese fin. Los países han utilizado esquemas de incentivos fiscales para atraer inversión extranjera directa, han establecido zonas francas, han adoptado regímenes especiales para las exportaciones, han promovido campañas de promoción de exportaciones y han promovido la imagen de los países - sobretodo, en función de sus ventajas comparativas. Los resultados entre los países de la región son distintos, con un relativo éxito de Costa Rica en la atracción de inversión extranjera directa y la promoción turística, y de países como Honduras, El Salvador y Guatemala en la atracción de inversión extranjera directa en el sector de ensamblaje textil.

Ahora bien, para aprovechar las oportunidades que ofrecen tratados como CAFTA, será necesario redoblar esfuerzos para generar un clima de negocios atractivo para el inversionista extranjero, regional y nacional. Los incentivos fiscales orientados a la exportación incluidos en regímenes como las zonas francas, tenderán a desaparecer (de acuerdo a la OMC), por lo que los países de la región tendrán que transformar sus ventajas comparativas en competitivas, a desarrollar su infraestructura física y social, a desarrollar las competencias de su recurso humano, a invertir en ciencia y tecnología, y a contar con una institucionalidad eficiente, con un marco regulatorio ágil y con una gama de incentivos nuevos y orientados a la producción, que haga a los países del istmo atractivos para la inversión extranjera o nacional .

La simplificación de trámites para establecer unidades productivas y para la comercialización de bienes y servicios, así como un clima de confianza y transparencia en la gestión pública son aspectos que podrían incidir favorablemente en el comercio intra y

extra-regional. Por lo tanto, los países deberán profundizar los procesos de reforma institucional para mejorar la capacidad de gestión y regulación de los aparatos estatales. Paralelamente, el marco legal que sustenta el funcionamiento de la economía y del Estado Social deberá revisarse, modificarse y eventualmente complementarse con procesos de regulación institucionales que como la Unión Aduanera Centroamericana, tiene un carácter que trasciende el ámbito nacional. Todo ello, creará condiciones propicias para facilitar el comercio internacional para los países de la región.

### • Fondo de Cohesión Social

Los lineamientos antes citados encierran una fuerte dosis de responsabilidad de los gobiernos, de los sectores empresariales y laborales y de la sociedad en general de los países de la región, por redoblar esfuerzos y contribuir con recursos de toda índole a los procesos de apertura comercial con desarrollo humano.

Por los rezagos que enfrentan los países de la región en ámbitos como el económico, el social, el ambiental y el político, por la carencia de suficientes recursos financieros para apoyar las transformaciones estructurales que requiere Centroamérica y por la premura de los tiempos que imponen tratados comerciales como CAFTA para el desarrollo de una competitividad sostenible y equitativa, es fundamental contar con el apoyo financiero y técnico de la comunidad cooperante.

En ese sentido y con la idea de establecer un esquema que permita articular la cooperación internacional en función de las necesidades más apremiantes que enfrenta la región y con ello, aprovechar al máximo el impacto que tratados como CAFTA podrían tener en el desarrollo económico y social de los países del istmo, se propone la creación de un Fondo de Cohesión Social. El Fondo en cuestión podría administrarlo el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y sus recursos -provenientes de fuentes bilaterales y multilaterales, estarán destinados a ayudar al financiamiento de programas tendentes, entre otros aspectos, a facilitar la reconversión productiva que requieren algunos sectores productivos sensibles, al desarrollo y fortalecimiento de la competitividad de sectores productivos que potencialmente se pueden beneficiar de CAFTA; al fortalecimiento de PyMe's, y la creación de condiciones que posibiliten encadenamientos productivos ligados al sector exportador, al desarrollo de competencias para la fuerza laboral, al mejoramiento de las condiciones laborales y ambientales, al desarrollo de una infraestructura física, social y virtual adecuada al desarrollo científico y tecnológico necesario para la innovación productiva y en general, a programas orientados a crear condiciones para la generación de mayores oportunidades económicas y al desarrollo del capital social que ayude a la lucha por erradicar el flagelo de la pobreza y a la vez genere condiciones para la sostenibilidad del desarrollo humano de los países de la región.

## Bibliografía

- BCIE. “Costa Rica Informe Económico a diciembre 2002 y Perspectivas para el 2003”, Honduras. 2003.
- BCIE. “El Salvador Informe Económico a diciembre 2002 y Perspectivas para el 2003”, Honduras. 2003.
- BCIE. “Guatemala Informe Económico a diciembre 2002 y Perspectivas para el 2003”, Honduras. 2003.
- BCIE. “Honduras Informe Económico a diciembre 2002 y Perspectivas para el 2003”, Honduras. 2003.
- BCIE. “Nicaragua Informe Económico a diciembre 2002 y Perspectivas para el 2003”, Honduras. 2003.
- BCIE. “Estado Actual de la Integración Económica Centroamericana”, Honduras. 2003
- Del Cid, Miguel y Tacsan, Rodolfo. “Fuerza laboral, ingresos y poder adquisitivo de los salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. 1998”. Equipo técnico multidisciplinario, OIT. Costa Rica. 1999.
- Ganuzza, Enrique; Arturo León y Pablo Sauma (Compiladores). “Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20”. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), PNUD y UNICEF, LC/R 1933. Chile. 1999.
- Ministerio de Comercio Exterior. “Informes Rondas de negociación”. Costa Rica. 2002.
- Ministerio de Comercio Exterior. “Nuevas oportunidades de desarrollo para Costa Rica”. Costa Rica. 2002.

Ministerio de Comercio Exterior. “Tratado de libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: Posición Nacional”. Costa Rica. 2003.

Nowalski, Jorge. “Asimetrías Económicas, Laborales y Sociales en Centroamérica: Desafíos y Oportunidades”. Costa Rica. 2002.

PNUD. “Los retos educativos del futuro. Estudio de la Educación en América Latina y El Caribe”. Comisión de Alto Nivel del Proyecto RLA/96/001. Informe Regional sobre Desarrollo Humano. PNUD. Costa Rica. 1999.

PNUD. “Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”. Proyecto Estado de la Nación. 2003.