

CAPÍTULO

13

El dilema estratégico de la inserción ventajosa en la economía internacional

INDICE

Presentación	525
Conceptos básicos	526
El entorno de la inserción internacional	528
Factores regionales	528
Factores extrarregionales	529
La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva regional	531
Integración hacia afuera	531
Integración hacia adentro	535
Una aproximación sectorial a la inserción internacional de la región	537
La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva nacional: análisis de casos	541
Guatemala	541
El Salvador	543
Honduras	545
Nicaragua	547
Costa Rica	547
Panamá	549
Balance estratégico	551
Análisis comparativo	551
Situaciones estratégicas	553
Escenarios más probables de la inserción internacional en la Centroamérica del 2020	554
En la primera situación estratégica: inserción internacional vulnerable sin desarrollo humano	555
En la segunda situación estratégica: inserción internacional con logros subóptimos en desarrollo humano	559
Reflexiones regionales	562
El desafío de la inserción internacional ventajosa	564
Una mirada comparada: pequeñas economías abiertas con Inserción internacional ventajosa las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?	569
¿Qué puede hacerse? hacia el realismo estratégico	571

Presentación

A partir de 1990 Centroamérica se ha integrado cada vez más estrechamente a la economía internacional¹. Como resultado de la intensificación de los flujos de comercio e inversión, hoy en día sus países pueden ser catalogados como pequeñas economías abiertas, o en proceso de serlo. Los coeficientes de apertura de estas economías son, en términos generales, los más altos en varias décadas.

En todas las naciones del istmo las autoridades promovieron esta mayor integración a la economía internacional mediante políticas explícitas de promoción de exportaciones, disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, apertura de la cuenta de capitales y, más recientemente, la suscripción de acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales. Estas políticas alentaron un movimiento de recursos hacia la producción dirigida al comercio extra-centroamericano. En consecuencia, la oferta exportable se diversificó y los productos tradicionales de exportación disminuyeron su importancia relativa en la generación de empleo y valor agregado.

Esta estrategia fue una respuesta lógica de los gobiernos frente a las difíciles condiciones de la posguerra. Ante el reducido tamaño de sus mercados internos, la abrupta caída en los niveles de

cooperación y asistencia internacional registrada al término de los conflictos militares y las políticas promovidas por las instituciones financieras multilaterales, los países centroamericanos no tenían otra alternativa para promover el crecimiento económico que profundizar rápidamente su integración a las corrientes mundiales de comercio.

Hoy en día, sin embargo, la inserción internacional encara serios desafíos. En primer lugar, hay algunos que se originan en la naturaleza misma de las pequeñas economías centroamericanas, ninguna de las cuales produce bienes estratégicos como petróleo, uranio u otros metales². Dado que la región tiene una importancia marginal en los mercados mundiales, su capacidad para incidir en las condiciones de oferta, demanda y precios de sus productos es limitada o nula. Ello restringe los márgenes de maniobra de los tomadores de decisiones (públicos y privados) y ha incrementado la vulnerabilidad de las economías del istmo a los vaivenes del entorno internacional.

En segundo lugar, las características estructurales subyacentes de las economías y sociedades centroamericanas generan otros desafíos. Estas son sociedades con poblaciones poco numerosas, mayoritariamente de bajo poder adquisitivo y empleadas en sectores de reducida productividad, con las excepciones parciales de Costa Rica

y Panamá. Las malas condiciones de vida y trabajo de amplios sectores de la población han provocado fuertes movimientos emigratorios extrarregionales (véase capítulo 6). Esta situación inicial, a partir de la cual se impulsó la mayor integración con la economía internacional, ha limitado las posibilidades de transferencia de tecnología y conocimiento, así como el impacto de los nuevos proyectos productivos en la ampliación y mejoramiento de las oportunidades económicas y el desarrollo de los países y las personas.

En tercer lugar, las políticas empleadas para promover la nueva inserción internacional crearon problemas no previstos. El eje fundamental para el fomento de las exportaciones ha sido la atracción de inversión extranjera directa. No obstante, esa inversión se ha instalado bajo los regímenes especiales de zona franca, con exoneraciones fiscales y al margen del resto de las economías, lo que ha ocasionado débiles encadenamientos productivos y fiscales. Ciertamente las exportaciones han contribuido de modo significativo a la generación de empleo, pero la demanda ha sido sobre todo de mano de obra poco calificada. Cabe reconocer que las condiciones iniciales de bajo desarrollo humano de la mayoría de los países del istmo tampoco daban mayor margen para el surgimiento de sectores externos basados en la utilización de mano de obra altamente calificada.

En cuarto lugar, pese a la existencia de factores comunes a toda la región, como su ubicación estratégica, la cercanía al canal de Panamá y la suscripción y negociación de tratados comerciales multilaterales, en este capítulo se plantea la tesis de que en Centroamérica es posible distinguir con claridad dos estilos de inserción en la economía internacional. Dichos estilos implican incentivos y capacidades diferenciadas para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado mundial. También introducen importantes brechas intrarregionales que dificultan la implementación de estrategias comunes, más allá de la apertura comercial.

Finalmente, los resultados económicos y sociales de la integración

internacional de Centroamérica no han sido los esperados. Casi dos décadas después de la adopción de la nueva estrategia, el crecimiento económico ha sido moderado o bajo en comparación con las economías exitosas de Asia, y además volátil. La pobreza ha disminuido, pero sigue siendo de las más altas de América Latina; las sociedades del istmo están entre las que experimentan mayores desigualdades sociales en el mundo. Los mercados laborales continúan caracterizándose por su segmentación y por el predominio de los sectores de baja productividad e ingresos como generadores de empleo. En comparación con otros países del mundo, que también han experimentado acelerados procesos de apertura y promoción de exportaciones, las naciones centroamericanas han mostrado menos capacidad para “sacarle el jugo” a este dinamismo exportador y traducirlo en tasas de crecimiento más altas y sostenidas, como vía para mejorar el bienestar social de sus poblaciones.

El dilema que enfrenta Centroamérica es el siguiente: ¿cómo lograr una inserción ventajosa en la economía internacional? En otras palabras, ¿cómo aprovechar esta inserción para potenciar las oportunidades de crecimiento económico y desarrollo humano? Dado que sus economías son pequeñas y sus mercados internos reducidos, la inserción económica internacional es, sin duda, *conditio sine qua non* para el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, una mayor integración no garantiza un mayor desarrollo humano. La experiencia mundial muestra que la relación entre apertura, inserción, crecimiento y desarrollo no es automática. Las vinculaciones entre estos factores dependen críticamente del aprovechamiento de las condiciones del entorno internacional y la optimización de los recursos propios. ¿Qué puede hacerse, entonces, para modificar el escenario de inserción con escaso progreso social en que se encuentra la región?

Este Informe explora las alternativas de Centroamérica para mejorar las condiciones y resultados de su inserción en la economía internacional. Esta exploración se basa en el análisis de

la evolución reciente de los países, en un ejercicio prospectivo de escenarios y en el examen de políticas públicas y estrategias aplicadas por otras naciones con pequeñas economías abiertas, que han resultado exitosas en promover un acelerado desarrollo humano (recuadro 13.1).

Este capítulo aborda la inserción internacional desde el punto de vista económico-comercial y analiza el tipo de encadenamientos productivos y sociales entre las economías y las sociedades de la región, aspectos clave para su desarrollo humano. Evidentemente, existen otras dimensiones mediante las cuales los países centroamericanos se insertan en el ámbito internacional, pero éstas son tratadas en otros capítulos del Informe. Así, en materia de inseguridad ciudadana, la inmersión regional dentro de la geopolítica de la criminalidad se examina en el capítulo 12. La migración extrarregional, una característica medular de la vinculación internacional del istmo en los últimos veinte años, y sus profundos efectos sobre la dinámica social y económica del área, se estudian en el capítulo 6. El límite que para el desarrollo sostenible del istmo significa la creciente dependencia energética de los combustibles fósiles se analiza en el capítulo 11. El aporte de este capítulo es brindar una nueva perspectiva para entender las complejas y multidimensionales relaciones de Centroamérica, a la luz de sus nexos económicos y comerciales con el resto del mundo.

Conceptos básicos

En este trabajo se entiende por economía abierta una economía en la que el comercio externo (exportaciones e importaciones de bienes y servicios), así como los pagos y movimientos de capital dentro y fuera del país, están (mayormente) libres de restricciones. Una pequeña economía abierta (como en el caso de las centroamericanas) es aquella que tiene un efecto marginal insignificante sobre los mercados internacionales³.

Las economías abiertas pueden diferir en los modos en que se relacionan con el exterior, lo que aquí se

RECUADRO 13.1

Estructura del capítulo

El presente capítulo se organiza en diez secciones, además de esta introducción. El segundo apartado define los conceptos clave de economía abierta, inserción internacional e inserción internacional ventajosa, que son indispensables en una reflexión sobre el tema. La tercera sección presenta las tendencias recientes en el entorno económico mundial que plantean nuevas oportunidades y desafíos para la inserción regional. En cuarto lugar se analiza el proceso de inserción internacional de Centroamérica con una perspectiva regional, del istmo visto en su conjunto, enfatizando en los aspectos comunes. La quinta sección describe los estados de situación en este ámbito en seis países del istmo (con la excepción de Belice).

En el sexto acápite se hace un balance de los análisis anteriores y se plantea la existencia de dos situaciones estratégicas de inserción internacional dentro de la región. La séptima sección efectúa un "ejercicio de escenarios", a partir de las situaciones estratégicas identificadas. Presenta la situación final en el mediano plazo y el curso de evolución más probable de mantenerse constantes las condiciones prevalecientes en cada situación estratégica.

El último apartado explora la cuestión del "¿qué hacer?" para obtener resultados mejores que los previstos en estos escenarios. Se analiza, con una mirada comparativa, otras pequeñas economías abiertas que han sido exitosas en promover acelerados avances en desarrollo humano. Finalmente, se propone una serie de lineamientos generales que podrían contribuir a mejorar la calidad de la inserción internacional de la región.

denomina inserción internacional. Por ésta se entiende la particular configuración de actividades, recursos y políticas mediante las cuales un país participa en la economía mundial. Los patrones de interacción entre ambos son relativamente estables en un determinado período pero, como lo atestigua la historia

RECUADRO 13.2

Consideraciones sobre una economía abierta

Existen diversas acepciones de lo que constituye una economía abierta. En su sentido más amplio, se dice que una economía es abierta cuando intercambia bienes y servicios con otras naciones. Sin embargo, esta definición es insuficiente, pues no contempla las restricciones que pueden imponerse a ese intercambio. Un país puede tener un activo comercio internacional y a la vez que mantener una parte significativa de su economía interna fuera de esa dinámica, mediante la operación de una amplia red de protecciones y restricciones, como altos aranceles, tipo de cambio sobrevaluado, monopolios estatales, cuenta de capitales cerrada, entre otras.

Una segunda manera de definir el concepto de economía abierta consiste en agregar la condición de que los intercambios comerciales sean libres, es decir, que no existan protecciones y barreras significativas a las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, así como a los flujos de capital, lo que supone, además, una importante modificación las leyes internas del país en cuestión. Esta es la acepción que se emplea en este Informe.

Esta manera de entender una economía abierta no incluye la condición de que ésta

dependa mayoritariamente de los flujos internacionales de comercio. El grado de importancia que estos puedan tener obedece en mucho al tamaño del mercado interno y a los recursos naturales, humanos y de capital de que se disponga. En un país pequeño, con escasa dotación de mano de obra, recursos naturales y de capital, es de esperar que el comercio internacional sea decisivo, en tanto que la importancia de éste puede ser menor en naciones de gran tamaño (Estados Unidos, China, Canadá).

De ahí que, más que estipular la condición de que el comercio internacional sea el principal dinamizador de una economía, puede pensarse en una condición menos estricta: que éste tenga una importancia "sustancial" en el dinamismo económico. El peso específico, como ya se dijo, dependerá en buena medida de la dotación de recursos internos pero, en todo caso, debería ser aquel al que "naturalmente" se propenda cuando se remueven las barreras a los intercambios internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Alonso, 2007.

reciente de Centroamérica, pueden ser modificados en el corto plazo⁴.

Las interacciones que moldean los estilos de inserción internacional son de carácter comercial (exportaciones e importaciones), financiero (inversión externa, cooperación y préstamos internacionales) y político (la participación en regímenes especiales que regulan las relaciones en distintos ámbitos de la vida económica). En este capítulo el estudio de la inserción internacional en Centroamérica se enfoca en tres de estas interacciones: las exportaciones e importaciones de bienes y servicios y los flujos de inversión externa. Esta decisión reduce la complejidad que impone la multidimensionalidad de las relaciones externas de las economías, al

tiempo que permite concentrar la atención en los componentes más importantes de la inserción internacional.

Economía abierta e inserción internacional son conceptos diferentes. La apertura de una economía es un estado de situación que describe el grado en que las relaciones de ésta con el resto del mundo están mayormente libres de restricciones. En cambio, la inserción internacional es el vector específico que un país emplea para lograr determinado tipo y nivel de participación en la economía internacional. Un mismo nivel de apertura de la economía puede lograrse mediante estilos distintos de inserción.

No toda inserción internacional consigue progresos revelantes en materia

de desarrollo económico y social. Si bien un buen desempeño exportador y la atracción de inversión externa son necesarias para financiar el crecimiento económico de las pequeñas economías abiertas, no son suficientes para alcanzar mayores niveles de bienestar social. En consecuencia, algunas economías abiertas obtienen mejoras sostenidas e importantes en el desarrollo humano de sus sociedades, mientras que otras no logran ese objetivo.

Desde esta perspectiva, se denominará inserción internacional ventajosa aquella que consigue optimizar los efectos del comercio internacional sobre el crecimiento económico y el bienestar de las personas. En estas condiciones, el comercio externo de bienes y servicios y los flujos de capital, ampliamente diversificados, están encadenados de manera robusta con la economía interna y, por ende, generan múltiples y crecientes oportunidades laborales y empresariales para vastos segmentos de la población. Además, permiten a las autoridades tener el margen de maniobra necesario para mitigar el impacto de cambios repentinos y negativos en el entorno económico internacional. Una inserción de este tipo ofrece un mejor punto de partida para obtener, tanto en el corto como en el largo plazo, mejoras significativas, sostenidas y sostenibles en el desarrollo humano de una sociedad. En resumen, solo un subconjunto de los estilos de inserción internacional que aplican las economías abiertas corresponde a inserciones ventajosas.

Esta distinción entre inserción internacional e inserción internacional ventajosa reconoce las limitaciones de la liberalización comercial como mecanismo exclusivo para alcanzar el desarrollo y la reducción de la pobreza. En efecto, la evidencia empírica disponible demuestra que las inserciones internacionales ventajosas son resultado de decisiones explícitas, que permiten aprovechar las oportunidades que ofrece la inserción internacional, al mismo tiempo que se promueve una economía interna integrada (Rodríguez y Rodrik, 1999, Ocampo et al., 2004; Banco Mundial, 2005; BID, 2005, Cepal, 2006). En una economía

internamente integrada⁵ existen múltiples y robustos vínculos insumo-producto entre los sectores productivos, incluido el exportador, una fuerte articulación entre lo rural y lo urbano y entre bienes de consumo final e insumos intermedios, así como una alta proporción de la demanda interna satisfecha por la producción interna (Wade, 2003).

Por último, es preciso reconocer que el concepto de inserción internacional⁶ tiene un alcance limitado si se compara con otros conceptos más amplios, como el desarrollo económico, el desarrollo humano o la estrategia de desarrollo. Inserción internacional refiere específicamente al tipo de entrelazamientos de una economía con el resto del mundo, no a las condiciones que subyacen a los mismos, aspectos a los cuales aluden estos conceptos más amplios.

Es claro que los entrelazamientos internacionales son afectados por lo que un país, a lo largo de su historia, haya hecho o dejado de hacer en materia de inversión en capital humano, social y físico. En este sentido, todo estilo de inserción internacional tiene profundas raíces en las políticas de desarrollo de un país, su institucionalidad y sus logros de desarrollo humano. Pero estas son, analíticamente, cuestiones distintas.

El entorno de la inserción internacional

La inserción internacional en Centroamérica está determinada por una serie de factores del entorno que pueden clasificarse en aquellos de carácter intrarregional y aquellos originados en la economía internacional. Los primeros son condiciones propias de la región que crean una estructura de oportunidades y desincentivos a la participación del istmo en los mercados mundiales⁷. A su vez, estos mercados constituyen una importante restricción a las acciones que se emprendan, en la medida en que los países del área son pequeñas economías abiertas.

La principal conclusión de este apartado es que Centroamérica tiene ventajas estratégicas de localización en el sistema económico internacional. Sin

embargo, enfrenta un ambiente económico cada vez más complejo y difícil que, en ausencia de cambios internos para mejorar la productividad y la competitividad de la región, limitará en el futuro el margen de maniobra de estos países.

Factores regionales

Los factores regionales de inserción internacional inciden sobre la dinámica del istmo en su conjunto. En esta sección se describen dos factores de este tipo: la localización estratégica de Centroamérica en el sistema económico internacional y las decisiones comunes que en los últimos años han adoptado los gobiernos del área en materia comercial. Ambos factores condicionan la inserción de estos países y las políticas públicas que sobre este tema se aplican en todos o la mayoría de ellos.

Posición estratégica internacional

Centroamérica tiene una ventaja estratégica de localización en el sistema de comercio internacional. Está cerca de Estados Unidos, el principal mercado mundial de producción y consumo; es una escala en el comercio entre la costa este de ese país y los mercados asiáticos. Además, el istmo es un puente entre Sur y Norteamérica, lo que la ubica en un punto privilegiado en los flujos de comercio hemisférico.

El canal de Panamá aumenta el valor estratégico de la localización del istmo, por ser una infraestructura clave para el comercio internacional. Por él fluye el 5% del comercio mundial (ACP, 2008). En principio, el canal crea un poderoso incentivo para potenciar las sinergias entre Panamá y el resto de Centroamérica, aunque ello requiere políticas e inversiones que en su mayoría no se están desarrollando.

En el 2005 transitaban por el canal más de 14.000 barcos, de los cuales 12.647 fueron de alto calado (ACP, 2007). De acuerdo con la Autoridad del Canal de Panamá, en los próximos veinte años se espera duplicar la cantidad de mercancía transportada por esta vía, hasta alcanzar aproximadamente 600 millones de toneladas en el 2025. Para atender esa creciente

demanda se está iniciando el proyecto de ampliación del canal, que además involucra una expansión de la sofisticada infraestructura portuaria. Se estima que la obra estará concluida en el año 2014 (ACP, 2006)⁸.

Los productos a granel (secos y líquidos⁹) fueron los mayores generadores de ingresos del canal de Panamá en el 2005. Este tipo de productos se caracteriza por tener múltiples rutas, orígenes y destinos.

A nivel mundial, los portacontenedores transitan por pocas rutas, como la que comunica el noreste de Asia (China¹⁰, Taiwán, Japón y Corea) y la costa este de los Estados Unidos. Aunque existen vías alternativas para la movilización de mercancías¹¹, el canal de Panamá permite ahorros que van desde 3.327 millas náuticas en la ruta Japón-Nueva York hasta 7.366 en la ruta Chile-Europa (ACP, 2006 y 2007).

En años recientes, otras iniciativas han procurado aprovechar las ventajas logísticas de la ubicación geográfica de Centroamérica. En El Salvador se trabaja en la modernización del puerto de El Cutuco y en un acuerdo con Honduras para desarrollar un “canal seco”. Este proyecto implica la modernización de la infraestructura vial, el eventual desarrollo ferroviario y la mejora de la infraestructura portuaria en la costa caribeña de Honduras.

Esta estratégica ubicación de Centroamérica le abre diversas opciones en los mercados mundiales. La región puede posicionarse como un centro logístico para el almacenamiento y trasiego de bienes y servicios, o bien como una sede para la producción destinada al mercado norteamericano. En cualquier caso, se requieren fuertes inversiones para modernizar y ampliar las infraestructuras regionales y armonizar las reglas e instituciones que norman el flujo de mercaderías, servicios y personas en el istmo, como ha sido planteado desde hace años por diversas entidades e iniciativas (Incae, 1998).

Decisiones de política regional

En los últimos diez años, los gobiernos centroamericanos han adoptado decisiones de política tendientes a crear

reglas comunes para el comercio internacional. Las más importantes son el establecimiento de la unión aduanera, la interconexión eléctrica y la negociación de tratados de libre comercio con Estados Unidos y otros socios comerciales, el más reciente de ellos la Unión Europea (en proceso)¹².

La unión aduanera implica la eliminación de puestos fronterizos, la creación de estándares y reglas comunes en diversas áreas, la interconexión y coordinación entre las aduanas y la homologación de la política comercial entre cinco de las seis economías del istmo. El acuerdo fue suscrito a finales del 2007 por los gobiernos del área, aunque se dejó pendiente para ulteriores negociaciones, entre otros, el tema de la recaudación tributaria (Pomareda, 2008)¹³. El agotamiento de los plazos para la armonización arancelaria plantea un desafío para la efectiva y pronta concreción de esta iniciativa.

Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (Cafta, por su sigla en inglés), firmado en 2004, y el inicio del proceso de negociación para establecer un Tratado de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, han configurado un nuevo panorama para las relaciones políticas, diplomáticas y económicas entre los Estados centroamericanos. Las obligaciones y compromisos asumidos en el marco de esos tratados trascienden el ámbito nacional e impactan, de una u otra manera, la integración e institucionalidad regionales¹⁴.

Las negociaciones comerciales han planteado desafíos complejos para las instituciones de integración regional. Tanto la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca) y otros órganos y entidades técnicas asociadas al SICA han estado en la práctica excluidas de estos procesos (véase el apartado sobre integración regional del capítulo 2). Sin embargo, las negociaciones comerciales modifican las condiciones para el establecimiento de la unión aduanera y asignan nuevas responsabilidades a las

instituciones de integración, como resultado de acuerdos de las cumbres presidenciales y mandatos específicos.

Factores extrarregionales

La importancia marginal de las pequeñas y abiertas economías centroamericanas en los mercados mundiales las torna particularmente sensibles a la evolución del entorno económico internacional. La limitada o nula capacidad para incidir en las condiciones de oferta, demanda y precios de sus productos restringe sus márgenes de maniobra y condiciona, en parte, sus esfuerzos por sacar provecho de la inserción internacional ventajosa y el comportamiento del comercio mundial. En estas circunstancias, el análisis del contexto internacional resulta clave para identificar los riesgos y las oportunidades asociados al proceso inserción¹⁵.

La principal conclusión es que hoy en día las economías centroamericanas enfrentan un entorno mundial más hostil, por razones tanto estructurales como coyunturales. El período de ganancias “fáciles” derivadas de los nuevos estilos de inserción internacional impulsados a partir de 1990 ha llegado a su fin. A la luz de las endurecidas condiciones, en los próximos años los países del istmo enfrentan grandes desafíos para mejorar sustancialmente su productividad y su competitividad.

Nuevos, poderosos y más productivos competidores

En los últimos quince años han emergido en el mercado internacional nuevos y poderosos actores que son competidores directos de las pequeñas economías centroamericanas en varios nichos productivos. Varias naciones asiáticas, como China, India y Vietnam, compiten cada vez más fuertemente con la región en el mercado de los Estados Unidos, el principal socio comercial de Centroamérica, en un amplio espectro de actividades, desde sectores basados en el uso intensivo de mano de obra más barata -en los que los costos laborales son inferiores a los centroamericanos- hasta sectores que requieren mano de obra altamente calificada¹⁶. Además, estos países aventajan al istmo porque

cuentan con una amplia oferta de trabajadores tanto baja como altamente calificados¹⁷.

Hoy en día Asia tiene un rol clave en el escenario internacional, ya que es el motor del crecimiento económico mundial. A esta región puede atribuirse casi la mitad del dinamismo de la economía global, medido en términos de paridad del poder adquisitivo. China e India son los protagonistas de este fenómeno: en el año 2006 registraron un incremento de PIB del 11,1% y 9,7%, respectivamente. En 2005-2006 las naciones asiáticas en desarrollo absorbieron alrededor del 70% de las corrientes de inversión bruta mundial destinada a los países en desarrollo. China es, además, crucial para la estabilidad económica de los Estados Unidos, debido a su creciente participación como comprador de bonos del Tesoro.

En este contexto, Latinoamérica ha ido perdiendo participación en el comercio mundial. En el 2006, el crecimiento en el valor de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe fue de 20%, ligeramente menor al 22% que, en promedio, obtuvo durante el período 2004-2005. El aumento del volumen exportado (6%) fue inferior al crecimiento mundial (8%) registrado en 2006. Entre tanto, las exportaciones de China se incrementaron a tasas superiores al 20%, mientras el resto del mundo, con la excepción de África y el Medio Oriente, reportó tasas de entre 7% y 11%.

En síntesis, los países asiáticos se han convertido en uno de los principales proveedores globales de productos. Por su importancia económica, comercial y demográfica, y también por el alto crecimiento pronosticado, son fuertes competidores de las naciones centroamericanas. Sin embargo, debe reconocerse que, precisamente por su dinamismo económico, las emergentes economías de Asia son un mercado de enorme potencial para las exportaciones del istmo. Se han abierto grandes posibilidades para establecer alianzas comerciales y empresariales de distinta índole.

En el caso de Costa Rica, el reciente establecimiento de relaciones diplomáticas

con China, el fortalecimiento de sus vínculos con India y las gestiones tendientes a lograr su admisión dentro de la Asian Pacific Economic Cooperation (APEC), son avances importantes en ese sentido. Al momento de la redacción de este Informe estos acercamientos solo habían sido emulados por Panamá.

Cambios en la estructura y las condiciones del comercio internacional

Cuatro cambios en la estructura y las condiciones del comercio internacional han tenido efectos importantes sobre las economías centroamericanas: el auge de la exportación de servicios, el alto precio de los productos alimenticios, el fuerte aumento en el precio del petróleo y las nuevas condiciones de acceso a los mercados de los principales socios comerciales.

Los servicios son el rubro más dinámico en el comercio internacional en las últimas dos décadas, con un peso creciente en la economía, el empleo, el comercio y la inversión extranjera en todo el mundo. A partir de 1990, este tipo de comercio transfronterizo se triplicó y el acervo de inversión extranjera directa en servicios se cuadruplicó; en los países en desarrollo esta expansión se dio a un ritmo mayor que el de los países avanzados.

No obstante, en América Latina y el Caribe tales exportaciones crecieron a tasas inferiores a las mundiales. Entre 1985 y el 2005 el volumen exportado de servicios se multiplicó por 4,5, mientras que a nivel global lo hizo por 6,2. El mayor dinamismo se concentró en China e India, que crecieron 24 y 14 veces, respectivamente, y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (Asean) y Hong Kong. Por consiguiente, la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de servicios se redujo (Cepal, 2007c)¹⁸.

Centroamérica reproduce, en términos generales, el perfil latinoamericano. Sus economías no son exportadoras de servicios -excepto Panamá y, en menor medida, Costa Rica- sino de productos agropecuarios y manufacturas sencillas.

Por otra parte, a lo largo del 2007 los precios de productos alimenticios como arroz, frijoles, soya, maíz, trigo y leche en polvo aumentaron de manera significativa. El principal factor detrás del comportamiento en algunos de estos productos es el cambio en los patrones de consumo y su utilización como materias primas para la elaboración de biocombustibles (FMI, 2008b), aunque también inciden los movimientos especulativos en los mercados de futuros.

En principio esto debiera ser un factor positivo para economías como las centroamericanas, tradicionalmente productoras de maíz, frijoles, caña de azúcar y arroz. Sin embargo, en años recientes varios países de la región redujeron su producción en estos rubros, debido al efecto combinado de la disminución de protecciones arancelarias y no arancelarias y el desmantelamiento de los programas institucionales de apoyo técnico y financiero a los productores. Aun en el caso en que no decreció la producción (caña de azúcar en Guatemala), su reorientación hacia la elaboración de biocombustibles puede tener un efecto apreciable sobre los precios internos de los alimentos. En vista de la extendida pobreza de la población centroamericana, un encarecimiento de productos alimenticios de su dieta básica (arroz, maíz y frijoles) puede tener severas consecuencias¹⁹.

Paralelamente, el aumento en el precio del petróleo ha golpeado severamente a las naciones del área. A diferencia de varios países latinoamericanos, Centroamérica, con excepción de Guatemala y Belice, no es productora de hidrocarburos²⁰. En 2006, la factura petrolera representó el 6,6% del PIB regional, en comparación con menos del 3% en el año 2000 (véase capítulo 11). Para el 2008 se estima que será superior al 12% del PIB regional. Además, las economías del istmo se han vuelto cada vez más dependientes de esta fuente energética. Aparte de los efectos en la balanza comercial, el fuerte incremento en los precios de los hidrocarburos ha desatado, por el lado de los costos, presiones inflacionarias en toda la región, pues afectan un amplio espectro de actividades productivas

(transporte, operación de maquinaria, etc.) tanto orientadas a la exportación como al mercado interno.

Finalmente, en los últimos años han variado las condiciones de acceso a los mercados de los principales socios comerciales del istmo. Los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos provocaron un cambio en las normas del comercio internacional con ese país y, de alguna forma, con terceros. Así, la Ley de Bioterrorismo se convirtió en una nueva exigencia para la seguridad territorial estadounidense e implicó la adopción de reglas adicionales para la actividad comercial.

A su vez, la Unión Europea estableció en el 2004 la Organización Certificadora Europea de Buenas Prácticas Agrícolas (Eurepgap), la cual fija estándares y requisitos de calidad e inocuidad para el comercio intracomunitario y para la importación de productos alimenticios a esa región (Pomareda, 2008). Adicionalmente, la suscripción de convenciones internacionales en temas ambientales también ha dado lugar a un nuevo marco de regulaciones para la producción y el comercio internacional.

El endurecimiento de las condiciones de acceso a los principales mercados mundiales, al crear nuevas barreras (y la amenaza potencial de mayores obstáculos en el futuro), genera riesgos para las exportaciones centroamericanas. En términos generales, la región ha procurado minimizar estos riesgos mediante la suscripción de tratados comerciales con sus socios más importantes. Sin embargo estas iniciativas, aunque reducen significativamente la incertidumbre, no implican una flexibilización de los estándares y requisitos de calidad. Ello obliga a los productores centroamericanos a elevar su competitividad.

Fin de un ciclo expansivo internacional

En el período 2003-2007 la economía mundial creció a tasas anuales superiores al 4%, el mejor desempeño desde la década de 1960. Empero, en meses recientes ha habido una importante recalificación a la baja de las perspectivas económicas, debido a la desace-

leración de la economía de los Estados Unidos, la más importante en el mundo (FMI, 2007 y 2008). Esta desaceleración torna inciertos los pronósticos iniciales de una tasa de crecimiento mundial cercana al 5,2% para 2008. No se anticipa una recesión internacional, pues la desaceleración estadounidense será parcialmente compensada por el dinamismo de China, India y otras economías emergentes.

Los problemas internos de Estados Unidos podrían significar un descenso real del volumen de las exportaciones de Latinoamérica a ese mercado cercano al 2% (1,8%), en comparación con el incremento de 4,6% registrado en 2006. Desde una óptica positiva, en esta coyuntura América Latina y el Caribe se muestran menos vulnerables que en etapas anteriores, dados sus excedentes en cuenta corriente, las amplias reservas internacionales, el menor nivel de endeudamiento externo, la mayor solidez fiscal y la aplicación de políticas cambiarias más flexibles (The Economist, 2008; Powell y Salazny, 2008; Cepal, 2007e).

No obstante, Centroamérica está más expuesta a la recesión norteamericana que el resto de América Latina. El peso de Estados Unidos en los flujos comerciales y de inversión en los países del istmo es claramente superior que en el resto de América Latina (salvo México). Estados Unidos es, por mucho, el principal socio comercial y generador de la inversión externa para ellos. Además, salvo Costa Rica (debido al flujo comercial de partes entre distintas plantas de la empresa Intel), los países asiáticos más dinámicos no son mercados importantes para las exportaciones centroamericanas.

Adicionalmente, las pequeñas economías abiertas centroamericanas enfrentan un factor con potencial destabilizador. Dado que pertenecen a la zona del dólar, la depreciación de esta moneda respecto a otras divisas ha creado problemas en sus sectores externos²¹. Aunque las exportaciones centroamericanas se han abaratado, sus importaciones (el rubro más dinámico del comercio exterior en la mayoría de los países del istmo, como se verá más adelante)

en algunos casos se han encarecido, en especial las originadas en otras regiones del mundo, lo que agrava los déficit en la balanza comercial.

La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva regional

Como se ha dicho, a partir de 1990 las economías centroamericanas aceleraron su integración a la economía internacional mediante la adopción de estrategias de apertura comercial y promoción de exportaciones. Ello implicó el abandono definitivo de la estrategia de desarrollo “hacia adentro” -sustitución de importaciones- que se aplicó en la región durante casi toda la segunda mitad del siglo XX.

La integración de Centroamérica a la economía internacional ha traído cambios en las interacciones “hacia afuera” -de enlazamiento con los mercados mundiales- y en los vínculos “hacia adentro” -la participación en el mercado regional- de los países del istmo. En ambos casos pueden constatarse avances notables, así como el surgimiento de nuevos y complejos desafíos.

En esta sección se analizan tales cambios desde una perspectiva regional, viendo a Centroamérica en su conjunto y enfatizando en los aspectos comunes que permiten caracterizar al istmo como un actor en la economía internacional. Desde ese punto de vista, la principal conclusión es que, a pesar de su mayor integración, las economías centroamericanas tienen hoy un peso aun más marginal en el mercado mundial que una década atrás y en años recientes su apuesta de inserción se ha visto erosionada por la pérdida de competitividad.

Integración hacia afuera

En la actualidad las economías centroamericanas son significativamente más abiertas al comercio internacional que a mediados de la década anterior. El dinamismo del comercio se refleja en el crecimiento del índice promedio regional de apertura comercial, que pasó de 0,86 a 1,00 en el período 1995-2006. Pese a ello, Centroamérica ha disminuido su participación en el

comercio global de bienes, de 0,35% en el año 2000 a 0,29% en 2005. Esto hace que la región sea más vulnerable a las fluctuaciones de los precios de los bienes y servicios que se transan en el escenario internacional. En este contexto, la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de origen y destino resultan claves para amortiguar esa vulnerabilidad (Martínez, 2008).

La mayor apertura internacional de la región ha provocado que las importaciones de bienes y servicios aumenten a un ritmo más acelerado que las exportaciones, lo que a su vez ha generado un incremento en el déficit de su balanza comercial de bienes. Durante el período 1995-2006 las exportaciones crecieron poco más de dos veces, pero las importaciones crecieron aun más, lo cual podría estar

evidenciando el alto componente importado de la producción y, en particular, de las exportaciones, así como los débiles encadenamientos productivos internos (cuadro 13.1).

Crecimiento y diversificación de la oferta exportable

En la última década, además de un significativo aumento de las exportaciones, se han registrado importantes cambios en su estructura. Los productos agropecuarios han disminuido sustancialmente su importancia dentro de la oferta exportable. Durante el período 1995-2006 pasaron de representar el 35,3% de las exportaciones totales de la región, a tan solo un 16,7%. En el mismo lapso, las exportaciones de la industria metalmecánica se quintuplicaron, y en el 2006 alcanzaron un peso similar al de las exportaciones agropecuarias (15,3%). Por su parte, el auge del turismo se refleja en la casi duplicación del peso que tuvo esa actividad dentro de las exportaciones de bienes y servicios entre 1995 y 2006, pues pasó de 13,3% a 21,0% del total exportado (cuadro 13.2)²².

En términos de su dinamismo, claramente pueden distinguirse dos períodos en la evolución de las exportaciones de bienes. En los años noventa crecieron con fuerza (11,5% en promedio anual), pero su ritmo disminuyó (7,2% anual) en el período 2001-2006. Las exportaciones de servicios mantuvieron una trayectoria sostenida de expansión, al crecer en promedio 9,5% por año en el período 2000-2006, ritmo comparable al registrado en los años noventa (10,3%). Estas tendencias generales engloban importantes diferencias de desempeño entre los países centroamericanos y entre los principales destinos de las ventas (véase los análisis de casos que se presentan en la sección “La inserción interna en Centroamérica desde una perspectiva nacional”) (Cepal, 2007a).

El destino de las exportaciones de bienes centroamericanos se modificó en forma significativa durante el período 2000-2005. Estados Unidos, aunque siguió siendo el principal mercado, perdió participación, al pasar de 63,7% en el 2000 a 51,5% en 2005²³. En cambio,

CUADRO 13.1

Centroamérica^{1/}: PIB, comercio exterior de bienes y servicios e índice de apertura. 1995, 2000, 2006
(MILLONES DE DÓLARES)

Variable	1995	2000	2006
PIB	51.852,8	69.853,9	106.007,5
Exportaciones X	19.518,1	28.506,8	44.905,0
Importaciones M	25.158,6	36.057,8	60.819,2
Balance (X-M)	-5.640,5	-7.551,0	-15.914,2
Índice de apertura	0,86	0,92	1,00

1/ Incluye a Belice y Panamá, las cifras incluyen maquila.

Fuente: Cepal, anuario de estadísticas de América Latina y el Caribe, 2007.

CUADRO 13.2

Centroamérica: exportaciones de bienes y servicios
1995-2006
(MILLONES DE DÓLARES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL)

Rubros de exportación	1995	2000	2006
Exportaciones totales (millones de dólares)	11.258,5	17.756,7	26.167,9
Exportaciones de bienes (%) ^{a/}	64,0	64,5	57,3
Agricultura, caza, silvicultura y pesca (%)	35,3	22,6	16,7
Minas y canteras (%)	0,4	1,3	1,4
Alimentos, bebidas y tabacos (%)	9,3	7,8	8,1
Otras industrias, principalmente bienes de consumo no duraderos (%)	5,2	5,7	3,9
Industrias, principalmente bienes intermedios (%)	11,0	12,0	11,9
Industrias metalmecánicas (%)	2,7	15,1	15,3
Exportaciones de servicios (%) ^{b/}	36,0	35,5	42,7
Transportes (%)	10,2	10,4	11,8
Viajes (%)	13,3	16,7	21,0
Otros servicios (%)	12,5	8,4	9,9

a/ No incluye a Panamá y Belice.

b/ Incluye a Panamá y Belice.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008.

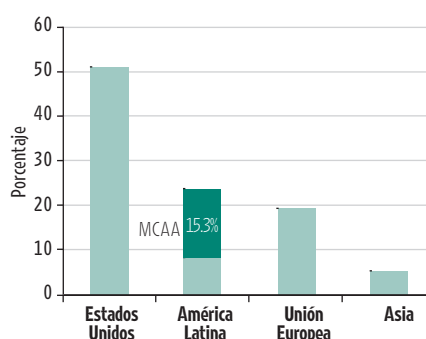
América Latina, la Unión Europea y Asia (oriental, meridional y sudeste, según la definición de Unctad), ganaron importancia (gráfico 13.1)²⁴.

Crecimiento aun más rápido de las importaciones

Si las exportaciones centroamericanas crecieron a un ritmo considerable durante el período 1995-2006, las importaciones lo hicieron de forma aun más acelerada, como ya se indicó al inicio de esta sección. A diferencia de las exportaciones, la estructura de las importaciones permaneció relativamente estable: las importaciones de bienes y servicios constituyen alrededor del 80% del total y las de servicios el 20% restante (cuadro 13.3).

En términos generales, los bienes intermedios y de capital y los carburantes representaron cerca del 60% de las importaciones totales, lo que refleja su importancia para la actividad económica del istmo y, en particular, para la misma actividad exportadora. Esta situación genera mayor rigidez en la deficitaria balanza comercial centroamericana: los

GRÁFICO 13.1
Centroamérica: exportaciones de bienes por principales destinos. 2005



Fuente: Martínez, 2008 con datos de Cepal, Sieca, Eurostat y Unctad.

altos déficit que se experimentan son crónicos en la medida en que la actividad productiva regional tiene un fuerte componente importado. Cuanto más crezcan las economías, más necesitarán importar bienes de capital e insumos.

Crecientes pero irregulares flujos de inversión extranjera directa

Centroamérica tiene una baja importancia relativa en los flujos de inversión externa directa (IED) en el mundo. Aun así, su participación en la IED global ha sido creciente en los últimos diez años: pasó de 0,33% en la segunda mitad de los noventa a 0,36% entre 2000 y 2006.

En el período 2000-2006 ingresaron a la región, en promedio, 2.982 millones de dólares anuales por concepto de IED, cifra superior a los 653 millones de la primera mitad de los años noventa y a los 2.098 millones que arribaron en la segunda mitad de esa década. Debe recordarse que 1995-1999 fue una etapa de ingresos extraordinarios de inversiones, atribuidos en gran medida a las privatizaciones de empresas de energía eléctrica y de telecomunicaciones emprendidas por varios países del área. El hecho de que en años recientes los flujos de IED aumentaran pese a que la ola de privatizaciones concluyó es ciertamente un dato positivo, pues sugiere que estos flujos se destinan hoy al sector privado productivo.

No obstante el crecimiento de los flujos de IED, su importancia en el conjunto de la economía regional se redujo ligeramente, del 3,6% al 3,2% del PIB entre 1996-2000 y 2001-2006 (Martínez, 2008). Como se verá más adelante, Panamá y Costa Rica concentran la mayoría de la inversión externa que viene a Centroamérica.

El comportamiento de los flujos de IED, sin embargo, ha sido muy irregular. Luego de alcanzar un monto máximo en 1998, se desaceleró en los años siguientes y a partir de 2003 experimentó una fuerte expansión. Esta última fue estimulada por el aumento de activos líquidos a escala mundial, especialmente en manos de las grandes empresas transnacionales, los países exportadores de petróleo y las naciones asiáticas que registraron enormes superávit comerciales (Unctad 2007; Cepal 2007e) (gráfico 13.2).

Si bien Estados Unidos se mantiene como el principal inversionista en la región, su importancia relativa se está reduciendo paulatinamente debido al

CUADRO 13.3

Centroamérica^{a/}: importaciones de bienes y servicios 1995-2006 (MILLONES DE DÓLARES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL)

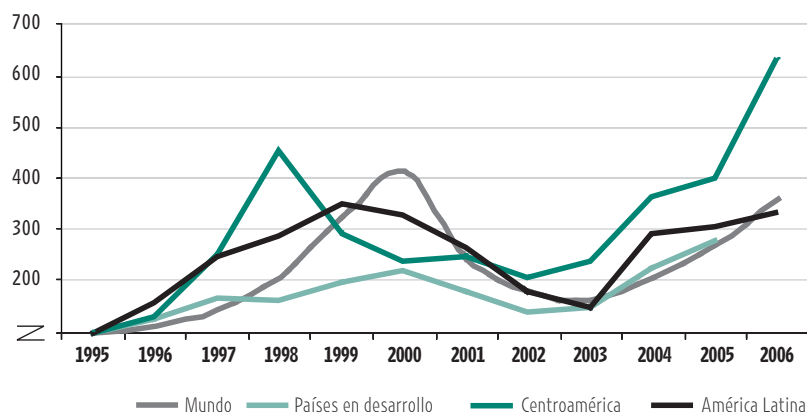
Rubros de importación	1995	2000	2006
Importaciones totales (millones de dólares)	18.363,3	28.441,7	47.685,4
Importaciones de bienes (%)	79,0	81,2	82,7
Bienes de consumo (%)	17,3	20,2	18,2
Bienes intermedios (%)	42,3	40,7	43,1
Bienes de capital (%)	14,7	16,1	14,2
Carburantes (%)	1,3	1,3	4,2
Vehículos (%)	3,4	2,9	3,0
Importaciones de servicios (%)	21,0	18,8	17,3
Transporte (%)	10,8	8,6	8,3
Viajes (%)	4,2	4,4	4,6
Otros servicios (%)	6,0	5,7	4,4

a/ Incluye a Belice y Panamá.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008.

GRÁFICO 13.2

Flujos de inversión extranjera directa. 1995-2006 (ÍNDICE 1995 = 100)



Fuente: Martínez, 2008 con datos de Unctad y Cepal.

ingreso de nuevos actores. Las inversiones originadas en ese país aumentaron de 458 a 548 millones de dólares anuales (promedio) entre los periodos 1995-1999 y 2000-2004, pero su participación disminuyó de 52,8% a 43,5%. En cambio, el peso de las inversiones europeas dentro flujo de total de IED aumentó, de 12,3% a 18,7% de un quinquenio al otro. México se consolidó como la tercera fuente de IED, aunque su participación en el total pasó de 13,7% a finales de los noventa a 6,9% en el periodo 2000-2006 (Martínez, 2008)²⁵.

Evidencias de una pérdida de competitividad regional

Hay indicios de que la oferta exportable que Centroamérica dirige a Estados Unidos, su principal socio comercial, ha perdido competitividad en años recientes, en comparación con lo observado en la década de los noventa. De acuerdo con el análisis de competitividad Trade-CAN (recuadro 13.3), en el 2006 la proporción de las exportaciones regionales que se originó en sectores poco dinámicos fue mayor que seis años antes (Martínez, 2008). Pese a ello, la oferta centroamericana sigue siendo claramente más competitiva y dinámica que en 1990.

En 2006, la mayoría de las exportaciones (54%) se ubicaba en sectores

dinámicos en los que Centroamérica había aumentado su cuota de mercado ("estrellas nacientes"). Sin embargo, el dinámico cambio que tuvo la competitividad regional en la década anterior se ha debilitado. Durante el periodo 1990-2000 la participación de los productos "estrellas nacientes" en el total de las exportaciones creció 37 puntos porcentuales; entre 2000 y 2006 lo hizo en tan solo 3 puntos adicionales. Por otro lado, las exportaciones en sectores "en retroceso" se duplicaron entre estos años, pues pasaron de representar el 9,6% al 21,0% del total (aunque la proporción de estas exportaciones es siempre más baja que la registrada dos décadas atrás). En el futuro inmediato el istmo deberá ajustar su perfil exportador para recuperar dinamismo, basándose en productos cuya demanda mundial sea creciente (cuadro 13.4).

Debe recordarse que, como resultado del esfuerzo desplegado por los países de la región en materia de política comercial, en los años noventa se capitalizaron los estímulos y ventajas proporcionadas por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, de tal manera que se conformó una estructura de exportaciones de alta competitividad en el mercado estadounidense. Centroamérica forjó una especialización en la producción y exportación de manufacturas de

RECUADRO 13.3

Análisis de la competitividad: metodología Trade-CAN

Con el fin de analizar la competitividad de las naciones, y en colaboración con el Banco Mundial, la Cepal desarrolló la metodología Trade-CAN (Competitive Analysis of Nations), que permite construir matrices de competitividad para países o regiones. Para ello utiliza una topología constituida por indicadores de penetración de un país "x" en las importaciones de un país "y". La tipología surge de considerar cuatro posibilidades definidas por el aumento o la disminución de las exportaciones del país "x" y por el hecho de que las importaciones del país "y" sean estacionarias o dinámicas. Los cuatro tipos son los siguientes:

- **Estrellas nacientes:** sectores dinámicos en los cuales aumenta la cuota de mercado.
- **Estrellas menguantes:** sectores estacionarios en los cuales aumenta la cuota de mercado.
- **Oportunidades perdidas:** sectores dinámicos en los cuales disminuye la cuota del mercado.
- **Retrocesos:** sectores estacionarios en los cuales disminuye la cuota de mercado.

Fuente: Cepal, 2004.

vestuario, a la cual progresivamente se incorporaron nuevas líneas como los componentes electrónicos y eléctricos, y los aparatos y dispositivos médicos.

Sin embargo, durante el periodo 2000-2006, debido en parte a la fuerte penetración de las exportaciones asiáticas, fueron claros los signos de erosión de la posición competitiva de Centroamérica en el mercado estadounidense de vestuario, el cual representa más de la mitad de las ventas de la región en ese rubro.

CUADRO 13.4

Centroamérica: matriz de competitividad. 1990, 2000 y 2006

Situación de competitividad	Porcentaje de contribución a las exportaciones totales			Participación de mercado (%)	
	1990	2000	2006	1990	2006
Estrella naciente	13,6	50,8	53,6	0,1	0,4
Estrella menguante	26,8	37,5	22,4	0,2	0,2
Oportunidad perdida	4,7	2,1	3,0	0,0	0,0
Retroceso	54,8	9,6	21,0	0,3	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	0,6	0,8

Fuente: Martínez, 2008.

CUADRO 13.5

Centroamérica: evolución de las exportaciones de bienes, por destino. 1990-2006

(MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

Año	Exportaciones intrarregionales ^{a/}		Exportaciones extrarregionales ^{b/}	
	Millones de dólares	Tasa de crecimiento	Millones de dólares	Tasa de crecimiento
1990	671,2	6,7	3.262,8	0,9
1995	1.543,4	18,1	5.828,8	12,3
2000	2.616,8	11,1	8.849,9	8,7
2005	3.912,3	8,4	10.498,8	3,5
2006	4.428,8	2,5	12.099,7	2,9

a/ Comercio entre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

b/ No incluye las exportaciones de maquila.

Fuente: Sieca, 2007.

En 2006, el grupo de bienes clasificados como “estrellas nacentes” (participación creciente en mercados de demanda dinámica) incluían productos como instrumentos y dispositivos médicos y quirúrgicos, cables aislados y otros conductores eléctricos, suéteres de punto de algodón y frutas como la piña. Los productos que mejoraron su participación en el mercado estadounidense, a pesar de que enfrentaron una demanda declinante, fueron, entre otros, las camisetas de punto, los arneses eléctricos, artículos importados para reparaciones y el banano.

Cerca de una quinta parte del valor de las exportaciones centroamericanas

se clasificó como “en retroceso”, es decir, bienes cuya demanda se encuentra en declive y que pierden participación en el mercado estadounidense. Entre ellos destacan productos básicos como café sin tostar, mariscos, pantalones de algodón para hombre y partes y accesorios para máquinas electrónicas. Finalmente, un 3,0% del valor total de las exportaciones se calificó como oportunidades perdidas, pues correspondió a sectores de demanda creciente pero cuyas ventas no fueron dinámicas: alcohol etílico, productos de hule vulcanizado y ciertos vegetales frescos o congelados.

Integración hacia adentro

Los vínculos con otros países de la misma región son una parte importante de la inserción internacional de Centroamérica. Aunque existen diferencias marcadas entre países (véase el apartado “Inserción interna en Centroamérica desde una perspectiva nacional”), en términos generales puede afirmarse que los lazos económicos intracentroamericanos se estrecharon en los últimos quince años, período en el que el dinamismo comercial en este ámbito ha sido aun mayor que el de las exportaciones extrarregionales. La operación regional de actores empresariales en áreas clave como las finanzas y el comercio al por menor ha sido un factor determinante en ese dinamismo. Pese a estos progresos, la participación de las pequeñas y medianas empresas (Pyme) en el comercio intrarregional es menor a la que cabría esperar. Ello constituye una importante barrera a la integración del istmo, dado que éstas son la mayor parte de las empresas centroamericanas.

Significativa aceleración del comercio intrarregional

A partir de 1990 el comercio intrarregional logró retomar el dinamismo característico de la década de los sesenta, que había sido interrumpido por los conflictos militares. En efecto, con excepción del año 2006, las exportaciones intracentroamericanas crecieron más rápidamente que las extrarregionales (cuadro 13.5). Mientras en 1990 el comercio centroamericano representaba cerca de una quinta parte del comercio extrarregional de bienes, para el 2006 esa proporción había aumentado a más de un tercio.

El dinamismo del comercio intrarregional está altamente encadenado con sectores productivos locales. Según estimaciones de la Sieca (2007), el 75% de las empresas que exportan intrarregionalmente son pequeñas y medianas, lo que da lugar a beneficios adicionales en términos de generación de empleo y crecimiento de los servicios asociados al comercio, como el transporte. (sin embargo, es preciso indicar que la mayoría de las Pyme no participa en el

comercio intrarregional, pues carece de la escala de producción, capacidad tecnológica y conocimiento en la materia de comercio exterior). En el istmo circula cerca de un millón de vehículos que cada año transportan más de quince millones de toneladas métricas de mercancías. Para la mayoría de los países centroamericanos, la región continúa siendo un importante destino de exportación.

El comercio de manufacturas dentro del área incluye una gran diversidad de productos, pero destacan por su considerable importancia relativa las exportaciones realizadas bajo cuatro de las veintiún secciones arancelarias, ya que en conjunto representan casi el 70% del comercio intrarregional. Los productos químicos representaron el 20% de las exportaciones intrarregionales totales en el 2005 (856 millones de dólares) y registraron una tasa de crecimiento del 10,5% entre 2000 y 2006. Las exportaciones de metales comunes y sus manufacturas (sección XV) ocupan

el segundo puesto y en el 2006 alcanzaron 491 millones de dólares (11,8% del total). Otros rubros significativos son las fundiciones de hierro y acero, las manufacturas de hierro y acero, los productos alimenticios, bebidas y tabaco y los productos de plástico, caucho y sus manufacturas (gráfico 13.3).

Operación regional de actores empresariales impulsa la integración

Un factor que ha impulsado la integración “hacia adentro” ha sido la regionalización de los grupos empresariales. Durante la última década las compañías centroamericanas han fortalecido sus operaciones a nivel regional. Las relaciones corporativas han crecido en forma muy significativa, lo que ha dado origen a alianzas, adquisición de patentes, compras de empresas locales, desarrollo de marcas, adquisición de tecnologías y todo aquello que es requisito o medio para la inversión privada y el comercio internacional (Pomareda,

2008)²⁶. Asimismo, han estimulado la diversificación del comercio intrarregional.

El *Primer Informe Estado de la Región* (1999) analizó el proceso de regionalización de las actividades empresariales cuando éste se encontraba en una fase inicial. En aquel momento se reportó que actores empresariales originarios de algún país centroamericano habían creado firmas regionales mediante la compra o fusión con otras localizadas en uno o varios países del istmo. Este era el caso de algunas cadenas de supermercados, varios ingenios azucareros, los bancos y las compañías de transporte aéreo.

En la actualidad, las estrategias de los actores empresariales se encuentran en una fase distinta. A grupos originarios de un país del istmo se han agregado ahora multinacionales de alcance global, cuyas casas matrices están en Estados Unidos o Europa. La presencia de multinacionales no es nueva en Centroamérica, lo novedoso es que han comprado empresas en todo el istmo y operan regionalmente sus negocios.

La internacionalización y expansión de los servicios financieros es probablemente el mejor ejemplo del proceso descrito. En este ámbito se dieron dos fenómenos consecutivos. El primero fue la creación de grupos financieros regionales, especialmente a partir de las corporaciones más fuertes de El Salvador y Guatemala. Luego se produjo la adquisición de bancos nacionales y de los mismos grupos regionales, por transnacionales financieras (Citigroup, Scotiabank y HSBC). Ambos procesos están propiciando relaciones financieras más ágiles y facilitadoras del comercio y la inversión.

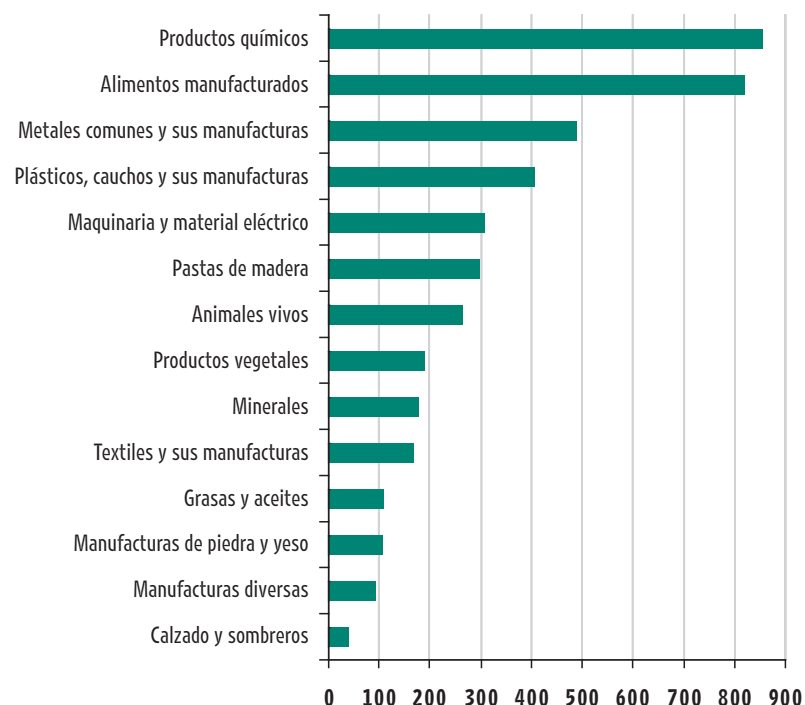
Más recientemente, la adquisición de las principales cadenas de supermercados del área por parte de la firma Walmart es representativa del “descubrimiento” de Centroamérica por parte de actores globales.

Pocas oportunidades para las micro y pequeñas empresas

Pese a los avances en la integración “hacia adentro”, los débiles encadenamientos de la pequeña y mediana

GRÁFICO 13.3

Centroamérica: exportaciones intrarregionales. 2005 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Martínez, 2008, con datos de la Sieca.

empresa (Pyme) constituyen un freno para progresos ulteriores en esta dirección. Las empresas con menos de veinte empleados representan alrededor del 97% del total de establecimientos del istmo, generan el 42% del empleo total y aportan cerca del 30% del PIB regional. Son, como se dijo, los principales actores del comercio intrarregional. No obstante, los programas de apoyo y transformación productiva han estado más orientados a incentivar la producción industrial, el comercio y los servicios de unidades productivas de mayor escala.

En Centroamérica, gran parte de los micro, pequeños y medianos emprendimientos muestra deficiencias comunes. De acuerdo con Cenpromype y JICA (2005), algunas de las principales debilidades de este sector son:

- Alto grado de autoempleo (88%), lo que provoca escasa capitalización de las unidades productivas y una operación que se realiza con bajo nivel en la calidad de empleo contratado, con lo cual se reproduce constantemente el “círculo vicioso” del bajo valor agregado.
- La importancia de la microempresa radica fundamentalmente en su enorme capacidad de generación de empleos para una porción importante de la población centroamericana. En este tipo de empresas se originan poco más de 2,5 millones de empleos en la región.
- En su conjunto, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) representan en promedio alrededor del 97% de todos los establecimientos productivos de Centroamérica y contribuyen de manera importante en la generación de empleo para la población económicamente activa (PEA) urbana.
- Las Mipyme no agrícolas presentan una marcada concentración geográfica, ya que en su mayoría están ubicadas en los centros urbanos (capitales y ciudades) más importantes de los países.

■ Las Mipyme registran un nivel muy bajo de ventas mensuales por trabajador, (entre 62 y 201 dólares) e ingresos que difícilmente alcanzan un salario mínimo.

Guardando algunas diferencias de escala, un estudio de cinco cadenas agroproductivas revela que, más allá del producto, el tamaño del mercado, la zona productiva y el país de que se trate, hay realidades claramente identificables para las empresas que forman parte de una misma actividad (Angulo y Mata, 2008). Así, en el medio rural centroamericano coexisten dos grupos de unidades productivas diametralmente distintas. Por un lado está la “moderna” explotación controlada por un grupo reducido de productores, que cuentan con infraestructura, tecnología, capital y excelentes relaciones con el eslabón industrial y político, y por otro lado se encuentran las pequeñas explotaciones agropecuarias, abundantes en número pero reducidas en tamaño, con notables limitaciones para vincularse con la fase agroindustrial y el mercado²⁷. A este último grupo de empresas les resulta muy difícil participar en el comercio centroamericano. Esta segmentación puede extrapolarse con facilidad a la mayor parte de las actividades que se desarrollan en el medio rural y, por tanto, constituye un rasgo característico de la región.

Una aproximación sectorial a la inserción internacional de la región

En el proceso de creciente integración de Centroamérica con la economía internacional existen modalidades de inserción muy distintas, según la actividad productiva. Algunos sectores están altamente integrados al resto del mundo, tanto a través de las exportaciones extrarregionales como por el alto componente importado de su producción, así como por la atracción de flujos de inversión externa. Sin embargo, varios de estos sectores tienen escasas vinculaciones con las economías internas pues, aparte de generar empleo, no tienen encadenamientos con proveedores locales de insumos. La industria

de maquila y las frutas son, en términos generales, representativos de este perfil. En otros sectores la inserción internacional (exportaciones extra o intrarregionales) se complementa con encadenamientos más robustos con las economías locales, como pueden ser los casos de los lácteos, la avicultura y, en cierta medida, el turismo. Por último, hay sectores cuya vinculación internacional se da por medio del componente importado, sea de tecnología, bienes de capital o productos finales, pero no tienen una actividad exportadora importante. El maíz amarillo duro es quizás un ejemplo de esta situación.

En este apartado se efectúa una aproximación sectorial a la inserción internacional a partir de la descripción de las modalidades de vinculación con el mercado externo en productos específicos. El propósito es revelar un aspecto que ha sido poco tratado en los estudios sobre este tema en Centroamérica: los encadenamientos productivos entre el sector externo y los mercados internos. El enfoque de cadenas de valor constituye un valioso recurso para analizar las interrelaciones productivas en las economías. Esta consideración es central para el logro de una inserción internacional ventajosa, que es el dilema estratégico abordado en este capítulo²⁸.

Maíz amarillo duro y maíz blanco: bajas exportaciones, altas importaciones con pocos vínculos internos

Durante la segunda mitad del siglo XX, el cultivo de maíz amarillo duro llegó a ser de suma importancia en la agricultura regional, con una amplia participación de pequeños y medianos productores. No obstante, los bajos precios internacionales desincentivaron la actividad y debilitaron la productividad del sector. Asimismo, en todos los países, los Estados recortaron o desmantelaron los programas de asistencia técnica y financiera a los productores. En la actualidad casi el 60% del consumo regional se satisface con grano importado, y en algunos países como El Salvador y Costa Rica el mercado externo abastece la totalidad de la demanda.

CUADRO 13.6

Centroamérica: caracterización de los vínculos internos^{a/} y externos de los sectores productivos

Dimensiones de la inserción y encadenamientos locales	Bajas exportaciones, altas importaciones y fuerte vinculación interna			Altas exportaciones y poca vinculación interna		Atracción de clientes e inversión
	Maíz	Lácteos	Avicultura	Maquila textil	Frutas no tradicionales	Turismo
Vínculos externos						
Exportaciones						
A mercados extrarregionales				X	X	X
A mercados intrarregionales		X	X			
Importaciones						
Producto terminado	X	X				
Tecnología y bienes de capital	X	X	X	X	X	X
Insumos	X	X	X	X		X
Capital				X		X
Mano de obra					X	
Vínculos internos ^{a/}						
Ventas en el mercado local	X	X	X			X
Tecnología	X	X				
Compra de insumos	X	X	X			X
Capital	X	X	X		X	X
Mano de obra	X	X	X	X	X	X
Producción artesanal	X	X				

a/ Vínculos internos: mercados nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Angulo y Mata, 2008; IICA, 2007; Herrera y Benavides, 2007; Benavides y Segura, 2006; Faostat, 2008; Cepal, 2008; Consejo Centroamericano de Turismo, 2008.

Por años la producción de maíz amarillo tuvo un fuerte vínculo internacional por la importación de tecnologías y material genético (semillas) a través del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (Cimmyt). En fecha reciente, sin embargo, el sector privado se ha involucrado en la producción de variedades que, por su naturaleza genética, presentan mayor rendimiento. Monsanto, Pioneer y Dekalb destacan como las empresas transnacionales con mayor presencia en la región en el campo del mejoramiento genético del maíz (IICA, 2007).

Un alto porcentaje de los productores no usa semillas mejoradas y practica métodos tradicionales de cultivo; son agricultores que están dispersos geográficamente y poseen un bajo nivel de organización, lo que limita su poder de negociación y las alianzas en la cadena. Mientras en Estados Unidos y Canadá

el rendimiento del maíz es de 8 toneladas por hectárea, en Centroamérica es de 1,55. Si bien es cierto que no toda esa diferencia de productividad se asocia a la disponibilidad de insumos y tecnología, el rendimiento de la región es particularmente bajo (Angulo y Mata, 2008).

Por su parte, el maíz blanco es uno de los principales insumos para los sectores avícola y porcino, pues se utiliza como base para la elaboración de concentrados. En el sector porcino los concentrados representan cerca del 70% de los costos de producción (Angulo y Mata, 2008). Este caso ilustra los fuertes vínculos externos de la cadena maíz-concentrados-avicultura-cerdos, que sin embargo tienen un ínfimo efecto multiplicador interno.

Actualmente, la combinación de una producción artesanal con altas importaciones de producto terminado y la

dependencia tecnológica en el plano genético crean una delicada situación para Centroamérica. En efecto, la región enfrenta hoy el incremento generalizado en los precios de los granos en el mercado internacional. El precio del maíz pasó de 160,80 a 247,53 dólares por tonelada entre mayo de 2007 y mayo de 2008 (United States Department of Agriculture, USDA).

Como resultado de los cambios en el mercado internacional, la industria está prestando mayor atención a la producción local de maíz, mediante el establecimiento de compromisos de compra, asistencia técnica y facilidades de financiamiento para los productores. No obstante, de acuerdo con Angulo y Mata (2008) las oportunidades no son para todos, pues se requiere que el producto cumpla con los estándares de calidad que la industria alimentaria y de concentrados exige en cuanto al

proceso de secado y el no uso de variedades transgénicas. La experiencia de la empresa Demasa (maíz blanco) con grupos de pequeños productores organizados de la zona sur de Costa Rica es destacable, por sus rendimientos por hectárea y la inversión en equipos de secado.

La situación descrita para el maíz blanco es similar a la de otros sectores cuyo vínculo internacional se concentra, sobre todo, en la importación de ingredientes o insumos para procesos industriales orientados en su mayor parte hacia el mercado interno. Tal es el caso, en la industria alimentaria, de la producción de harinas, fideos y panificación, la cual es altamente dependiente de la importación de trigo. En este rubro las importaciones centroamericanas se quintuplicaron durante el período 1990-2003, al pasar de 1.092 a 5.356 miles de toneladas métricas (Faostat, 2008). Aunque en este sector hay una importante presencia de empresas transnacionales, las cuales aprovechan los subsidios a la producción de trigo en los países desarrollados para generar excedentes, el acelerado aumento en el precio internacional del grano podría estar presionando la rentabilidad del sector y generando riesgos para su abastecimiento de materia prima. Durante el período marzo 2007- marzo 2008 el precio pasó de 185 a 395 dólares por tonelada métrica (Internacional Grain Council, 2008).

Avicultura: bajas exportaciones, altas importaciones y encadenamientos productivos

La participación de la avicultura comercial en la economía regional se ha incrementado en los últimos diez años. Se trata de una actividad relevante no solo dentro del sector agropecuario, sino también porque aporta una proporción muy importante de las proteínas que ingiere la población centroamericana, principalmente las familias de bajos ingresos en el área rural.

El principal mercado para la carne de pollo es el interno. Las exportaciones ascienden a apenas un 6% de la producción total y tienen como principal destino la región misma. En el año

2004 la producción de pollo ascendió a 620.000 toneladas. El bajo nivel de importaciones y la poca competencia a nivel nacional están asociados a los altos aranceles que existen en la región (Herrera y Benavides, 2007). Aparte de los concentrados alimenticios, en la actividad avícola existe una fuerte dependencia de la importación de material genético y tecnología.

Las grandes compañías tienen una cadena de producción altamente integrada, que abarca desde la elaboración del alimento para las aves hasta el procesamiento de la carne de pollo y su distribución. Los encadenamientos con los pequeños productores se dan mediante el abastecimiento de materia prima para las empresas procesadoras, por parte de “contratistas”, que crían los pollos y los venden para su industrialización. No obstante, otras empresas industriales optan por generar ellas mismas su materia prima (Angulo y Mata, 2008).

Lácteos: bajas exportaciones, altas importaciones extrarregionales con encadenamientos productivos

En otras ramas del sector agropecuario hay un vínculo internacional tanto por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones, pero con mayores encadenamientos productivos locales. Estos son los casos de la ganadería vacuna y la industria láctea, aunque con importantes diferencias entre países.

Centroamérica es una región deficitaria en la producción de leche, en la que solo Costa Rica y Nicaragua presentan superávit. En el 2005 la demanda insatisfecha fue del 10% de la producción, equivalente a 364.000 toneladas de leche fluida. Para satisfacer esa demanda, los países importaron 319 millones de dólares en productos lácteos. El 71% de las importaciones proviene de mercados extrarregionales, en especial de Estados Unidos, Nueva Zelandia y Panamá (Angulo y Mata, 2008).

Las exportaciones corresponden sobre todo a productos lácteos artesanales elaborados en Nicaragua y Honduras, y productos lácteos procesados industrialmente en Costa Rica. Las

exportaciones extrarregionales se dirigen a Estados Unidos, pero el comercio intrarregional, formal e informal, es mucho más significativo. En este sector la actividad exportadora contribuye a robustecer los encadenamientos intrasectoriales, en los que participan en la región más de 400.000 productores en diversas escalas de operación (Angulo y Mata, 2008).

La actividad primaria (la producción de leche) es altamente dependiente de la importación de medicinas, vacunas y suplementos minerales para el ganado, así como de semen para la mejora genética. En la alimentación se depende en menor medida de los concentrados importados. No obstante, casi la totalidad de los equipos de enfriamiento y procesamiento se importan, así como los empaques, las redes de frío y la tecnología *tetrapak*. En síntesis, los vínculos internacionales son muy importantes para el abastecimiento de leche y productos lácteos de alto valor agregado (leches maternizadas y quesos maduros) en la región.

Frutas no tradicionales: altas exportaciones, bajas importaciones y pocos vínculos internos

En otros sectores de la agricultura los vínculos externos se dan a través de medios mucho más comerciales y motivados por la exportación. Así sucede con el cultivo de frutas no tradicionales como piña y melón y el jugo de naranja. En estos casos la tecnología de producción y gran parte del material genético son locales, pero se han ido mejorando con conocimiento y tecnología importados. Se produce fundamentalmente para la exportación, en grandes extensiones de terreno que en su mayoría pertenecen a unidades productivas empresariales, muchas de ellas transnacionales.

Durante el período 1996-2004 la región tuvo una balanza comercial de frutas no tradicionales positiva. En el 2005 las exportaciones llegaron a 1.701 millones de dólares, mientras que las importaciones rondaron los 165 millones de dólares, anuales (Faostat, 2008b). Durante la última década, el

decrecimiento en la balanza se ha debido tanto a la volatilidad de las exportaciones como al aumento de las importaciones de frutas como manzanas y uvas, las cuales han crecido a un ritmo del 9,2% anual.

En el sector de frutas no tradicionales, la región ha ido perdiendo importancia relativa con respecto a América Latina y el Caribe (ALC) y el resto del mundo. Las exportaciones de frutas frescas de Centroamérica representaron en el 2004 el 17,6% de las exportaciones de ALC y el 4,8% de las exportaciones mundiales²⁹. Aunque el 94% de los productos que exportó el istmo en el 2003 tuvo ventajas competitivas frente al resto del mundo, su posición de mercado decreció en relación con 1996 (Benavides y Segura, 2006). Esta situación evidencia una creciente vulnerabilidad de los países a los cambios en el mercado internacional de estos productos.

Maquila textil: altas exportaciones e importaciones con débiles vínculos internos

En los últimos veinte años todos los países de Centroamérica (excepto Panamá) desarrollaron fuertemente la maquila textil al amparo de políticas públicas que otorgaron incentivos fiscales y la exención de impuestos relacionados con la actividad exportadora (Padilla, et. al, 2008). En esta industria, la competencia entre los países es muy aguda, pues tienden a exportar los mismos productos a los Estados Unidos, el principal mercado de destino. En todos los casos, la producción de las maquilas textiles orientada a los mercados internos es muy baja.

La industria textil (de confección) se puede dividir en prendas que utilizan el tejido de punto, que tienen menor valor agregado, y las que emplean el tejido plano. En relación con las empresas competidoras de Asia, la industria textil centroamericana utiliza en mucho menor medida las fibras sintéticas (las de mayor crecimiento a futuro) y no produce los insumos, pues la tela proviene sobre todo de los Estados Unidos. Salvo en Honduras, hay pocas industrias organizadas verticalmente y con marca propia. Además, la región no

participa en la venta y el mercadeo, donde los actores principales son detallistas globales o comercializadores de productos de marca basados en otros países (Padilla, et. al, 2007). En términos generales, puede decirse que en los próximos años la industria de la maquila textil centroamericana deberá incorporar importantes innovaciones en los eslabones de materias primas, insumos y manufacturas para poder enfrentar la tecnológicamente cada vez más avanzada competencia asiática. Para ello, la región cuenta todavía con las ventajas de localización en relación con el mercado estadounidense.

Como se dijo, la maquila textil es un sector exportador cuya producción tiene un alto componente importado. Su articulación con sectores productivos locales se limita a la contratación de mano de obra y servicios (administrativos, mantenimiento, instalaciones, entre otros) pero las materias primas, la maquinaria y los insumos son mayoritariamente adquiridos en el exterior. Además, depende fuertemente de la inversión externa y, por estar localizada en su mayor parte en zonas francas, no tributa.

Debido a su alto componente importado, el valor agregado de la industria de maquila textil a la producción es bastante menor que su aporte a las exportaciones. Desafortunadamente, no existe información específica sobre el valor agregado de este sector; los datos refieren a la industria manufacturera de exportación (Imane), que también cubre a otros sectores productivos acogidos a los regímenes especiales de zonas francas o de perfeccionamiento activo. Para el conjunto de las Imane, en Honduras³⁰ y Costa Rica su valor agregado en relación con el PIB alcanza el 6% y el 7%, respectivamente, mientras en el resto de los países oscila entre 1% y 3% (Cepal, 2008). Más allá de las importantes diferencias entre países, lo cierto es que en todos los casos se trata de proporciones muy bajas.

Finalmente, es importante recalcar que la industria de la maquila textil es uno de los sectores de la Imane. En varios países (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), la industria textil tiene

un gran peso dentro de la Imane. En Costa Rica y Honduras, los países que registran un mayor valor agregado en la maquila, existe una mayor diversificación de la Imane y un menor peso relativo de la industria textil. El primero de estos países ha logrado desarrollar una industria electrónica y de componentes médicos de alta tecnología. En ese sentido, hay una importante relación entre el tipo de maquila y la intensidad de los encadenamientos productivos que genera.

Lograr que la contribución de esta actividad al crecimiento económico se amplíe más allá de la generación de empleo dependerá no solo de la transformación interna del sector, sino también de que se fortalezca la articulación de las empresas exportadoras con segmentos productivos locales. La exoneración del pago de impuestos es otro de los factores que limita los aportes de este sector al desarrollo.

Turismo: atracción de clientes externos y estrategias contradictorias

El interés por exportar no es la única motivación para procurar una alta inserción internacional. En el sector de servicios, los vínculos externos se generan mediante la atracción de clientes foráneos. En Centroamérica ello ha sucedido en el campo de los servicios médicos, pero sobre todo en el turismo.

La cantidad de turistas que visitaron la región creció 63% durante el período 2000-2006, al pasar de 4,2 a 6,9 millones. En el 2006 casi la mitad de ellos fueron centroamericanos (46%), el 36% norteamericanos, principalmente de Estados Unidos, el 9% europeos y el restante 9% del resto del mundo. Costa Rica es el país que más visitantes recibe (1.716.444 en el 2006) y el que cuenta con una mayor afluencia de norteamericanos y europeos (Consejo Centroamericano de Turismo, 2008). En años recientes, Panamá ha experimentado un rápido crecimiento de este sector. El ingreso de turistas generó en el 2006 4,9 mil millones de dólares, equivalentes al 6% del PIB regional (Banco Mundial, 2008a).

La expansión de esta actividad ha

significado una ampliación de la infraestructura y los servicios, que ha sido financiada en buena medida a través de crecientes flujos de inversión extranjera directa.

Aunque el turismo es compatible con la conservación del ambiente y tiene efectos multiplicadores en la economía gracias a sus múltiples ramificaciones hacia otros sectores, durante los últimos años su desempeño ha dejado dudas sobre sus beneficios, en particular por la acelerada expansión del turismo masivo. La construcción de grandes complejos turísticos ha modificado drásticamente el paisaje en algunas zonas costeras de la región, ha introducido presiones sobre el recurso hídrico y ha incrementado la generación de desechos sólidos y líquidos, sin que se apliquen adecuados mecanismos de regulación y control para garantizar un buen manejo y la mitigación de impactos ambientales.

La operación de grandes cadenas hoteleras internacionales con servicios altamente estandarizados y complejos ha limitado, en muchos casos, la posibilidad de establecer encadenamientos productivos con sectores como el agrícola y el de servicios, así como el disfrute de los atractivos naturales y culturales utilizados en la promoción de los países como destinos turísticos. No obstante, es posible reconocer lecciones positivas asociadas a la creación de redes de turismo ecológico e infraestructura adecuada para mitigar los impactos ambientales y hacer un uso sostenible de los recursos naturales³¹.

Consideraciones generales

Un tema de investigación pendiente, pero de la mayor relevancia en la valoración del potencial de la inserción internacional de Centroamérica para promover el desarrollo humano, es el análisis de los encadenamientos productivos entre los sectores internos y externos de las economías. La información provista en este apartado es una aproximación a este tema que, pese a ser preliminar, sugiere potencialidades muy diversas para impulsar ese desarrollo, según el sector de que se trate.

La articulación de los sectores pro-

ductivos al ámbito internacional ha estado aparejada, en varios de ellos, a una creciente dependencia tecnológica, las importaciones de insumos básicos y las exportaciones de productos finales. En otros la articulación se da fundamentalmente por el lado de las importaciones, o combina una intensa actividad exportadora e importadora con robustos vínculos con proveedores locales. En algunos persiste una producción artesanal (en el caso del maíz amarillo duro, por ejemplo) desarrollada por pequeños productores que no logran vincularse a los mercados externos, y de aquellos que consiguen participar, muy pocos son beneficiados por la creación de valor agregado en la cadena de agroexportación (Angulo y Mata, 2008).

La vinculación de las cadenas productivas al proceso de inserción internacional es particularmente limitada a la hora de generar valor agregado en el medio rural y asegurar que los beneficios de éste lleguen también a los pequeños productores. Además inquieta el hecho de que en otros sectores de la economía, como las maquilas y la industria hotelera, esta articulación internacional no siempre genera beneficios significativos para las economías locales.

La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva nacional: análisis de casos

El entorno internacional y los factores regionales configuran una problemática común a la cual ningún país centroamericano escapa. Sin embargo esto no implica que, en términos de la inserción internacional, la situación sea similar en todos los casos. Por el contrario, existen profundas diferencias nacionales que no pueden pasarse por alto. En este acápite se presenta un análisis del proceso de inserción internacional por país y sus principales resultados económicos y sociales, con el fin de caracterizar la posición en la que cada uno se encuentra y, sobre esta base, documentar las diferencias.

El análisis se efectúa a partir de un conjunto seleccionado de dimensiones

e indicadores. Las condiciones nacionales son las que, como se verá en próximas secciones, amplifican o morigeran la incidencia de los factores internacionales y regionales.

Cabe señalar que las fuentes de información de los indicadores nacionales son distintas a las empleadas para el análisis de las tendencias regionales en los acápites anteriores, para mantener la consistencia metodológica en las series temporales de cada país. Esto inevitablemente introduce algunas diferencias numéricas con respecto a lo ya presentado, aunque no altera el orden de magnitud o las tendencias que, con otras fuentes, se pudieran describir para cada país centroamericano³².

Guatemala

Guatemala es la economía más grande de Centroamérica. Su producción representa más de la tercera parte (26%) del PIB regional. Durante el período 1990-2006 creció en promedio un 3,6% anual, lo que le permitió pasar de 12.887 a 22.834 millones de dólares del año 2000.

Aunque es el país menos abierto de la región, ha tenido una creciente inserción internacional (su índice de apertura pasó de 0,36 a 0,51 entre 1990 y 2006). Pese al tamaño de su economía, la participación de Guatemala en el comercio exterior del istmo es baja: 11% de las exportaciones y 17% de las importaciones. Estas últimas han sido el componente más dinámico de su comercio exterior: su peso con respecto al PIB (31%) duplicó el de las exportaciones (16%) en el 2006, lo cual hizo que ese año el déficit de la balanza comercial alcanzara 6.492 millones de dólares.

El aumento de los flujos financieros del exterior ha sido un factor determinante de la inserción internacional de Guatemala. En el 2006 las transferencias netas del exterior representaron el 74% de las exportaciones a precios corrientes, como resultado del fuerte incremento mostrado por las remesas familiares; éstas pasaron de 119 a 3.626 millones de dólares entre 1990 y 2006. Guatemala es el país centroamericano que recibe más divisas por este concepto:

CUADRO 13.7

Guatemala: indicadores sobre la inserción internacional. CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
Indicadores de condiciones				
PIB total ^{a/}	Millones de dólares del 2000	12.887	19.290	22.834
Población ^{a/}	Miles	8.908	11.229	13.028
Indicadores de apertura				
Índice de apertura ^{a/}	(X + M)/PIB	0,36	0,49	0,51
Saldo de la balanza comercial ^{b/}	Millones de dólares	-485,8	-2.460,2	-6.491,6
Arancel promedio para las importaciones ^{c/}	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	10,8	6,9	6,2
Exportaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	2.416	3.895	3.909
Exportaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	21	20	16
Importaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	2.284	5.585	7.669
Importaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	25,0	29,0	31,0
Concentración de las exportaciones ^{d/}	Grado de concentración del mercado	0,28	0,22	0,17
Exportaciones de productos primarios ^{e/}	Porcentaje del total	72,3	68,0	60,2
Exportaciones de productos manufacturados ^{e/}	Porcentaje del total	27,7	32,0	39,8
Inversión externa directa ^{b/}	Millones de dólares	59,3	229,6	353,7
Inversión externa directa ^{b/}	Millones de dólares	0,87	1,34	1,16
Ingresos por concepto de turismo ^{a/}	Dólares corrientes		498	1.008
Transferencias netas del exterior ^{a/}	Millones de dólares	176	865	4.103
Remesas ^{a/}	Millones de dólares	119	596	3.626
Principales productos de exportación ^{e/}	Porcentaje del total de las exportaciones	Café (28%), azúcar (12%), plátanos y bananos (7%)	Café (21%), azúcar (7%), plátanos y bananos (6%)	Café (13%), plátanos y bananos (7%), azúcar (7%)
Exportaciones según destino ^{f/}				
Estados Unidos	Porcentaje del total	31,9	36,0	26,7
Centroamérica	Porcentaje del total	34,2	32,8	45,7
Europa	Porcentaje del total	12,5	12,3	8,6
Asia	Porcentaje del total	7,7	7,3	6,8
Indicadores de resultado				
PIB per cápita ^{a/}	Dólares constantes del 2000	1.449	1.718	1.753
Pobreza extrema ^{g/}	Porcentaje de población indigente	42,0	31,6	30,9
Pobreza total ^{g/}	Porcentaje de población pobre	69,4	61,1	60,2
Tasa de desempleo abierto ^{h/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	3,5	2,8	6,0
Autoempleo ^{i/}	Porcentaje de los ocupados	49,4	52,7	46,5
Fuerza laboral femenina ^{a/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	25,0	30,0	31,0
Coefficiente de Gini ^{g/}		0,582	0,560	0,543
Carga tributaria ^{j/}	Porcentaje del PIB	6,9	9,5	10,3
Gasto público social ^{k/}	Porcentaje del PIB	3,3	6,1	6,3

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1994, 2000 y 2005. Fuente: Bases de datos WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005 en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007e.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos corresponden a 1989, 1998 y 2002, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1990, 1999 y 2003, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

i/ Los datos corresponden a 1989, 2002 y 2006. Fuente: Trejos, 2008.

j/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

k/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

43% del total para la región en 2006. En cambio, la inversión externa directa se ha mantenido en niveles muy bajos y más bien refleja cierta desaceleración en su ritmo de crecimiento con respecto a la década de los noventa; entre 2000 y 2006 la IED pasó de 229 a 353 millones de dólares anuales.

Las exportaciones guatemaltecas se han diversificado, pero aún están concentradas en productos primarios y pocos mercados. Durante la última década el índice de concentración se redujo de 0,28 (1995) a 0,17 (2006), lo que estuvo asociado a un aumento en la participación de los productos manufacturados (12 puntos porcentuales) debido, especialmente, al auge de la industria de maquila textil. El sector primario todavía representa más de la mitad del total exportado (60%). El café, los plátanos y bananos y el azúcar se han mantenido como los principales productos, pero su peso disminuyó de 47% a 27% entre 1995 y 2005. Sin embargo, las exportaciones manufactureras del los regímenes de zonas francas y de perfeccionamiento activo se incrementaron en el último lustro. En relación con los mercados de destino cabe destacar que casi tres cuartas partes de las exportaciones de Guatemala se dirigen a Centroamérica (46%) y Estados Unidos (27%). El turismo parece posicionarse como un nuevo generador de dinamismo en el sector de servicios. Los ingresos derivados de esta actividad pasaron de 498 millones de dólares en el 2000 a 1.008 millones en el 2006.

La inserción internacional de Guatemala no ha generado encadenamientos sociales, productivos y fiscales suficientes para mejorar las oportunidades de desarrollo humano sostenible de su población. Ciertamente el país experimentó un significativo incremento en la producción entre 2000 y 2006 y la pobreza disminuyó en 9 puntos porcentuales. Sin embargo, esta condición aún afecta a más de la mitad de la población y la desigualdad en la distribución de la riqueza está entre las más altas del hemisferio (coeficiente de Gini de 0,543). Además, pese al crecimiento económico, el PIB per cápita apenas pasó de 1.718 a 1.753 dólares anuales entre 2000 y 2006.

Desde el punto de vista productivo, el aumento del desempleo abierto (de 3,5 a 6%) y el elevado autoempleo (46%), que es incluso superior al promedio de la región (41%), evidencian que hay sectores que no están recibiendo los beneficios de la inserción internacional. La ampliación de la base productiva de la economía tampoco ha generado mayores ingresos al Estado. Pese a una evolución favorable, la carga tributaria (10,3%) sigue siendo una de las más bajas de toda América Latina y, por tanto, insuficiente para financiar la inversión social que requiere la superación de las históricas y fuertes brechas sociales y étnicas que muestra este país.

El Salvador

La producción de El Salvador representó en el 2006 poco más del 17% del PIB regional. Aunque es la tercera economía más grande del istmo, durante los últimos seis años su ritmo de crecimiento (2,6 % promedio anual) ha sido el más bajo del área y evidencia una fuerte desaceleración con respecto al dinamismo que tuvo en la década de los noventa, cuando creció cerca del 5% anual.

Después de Guatemala, El Salvador es el país menos abierto de Centroamérica. Su importancia relativa en las exportaciones e importaciones a nivel regional, 14% y 17%, respectivamente, es inferior o apenas similar al tamaño relativo de su economía. No obstante, sus flujos comerciales con el exterior se han intensificado y, en consecuencia, su índice de apertura se duplicó durante el período 1990-2006, al pasar de 0,36 a 0,79. En el 2006 las exportaciones (4.728 millones de dólares) fueron más de cuatro veces las de 1990, pero las importaciones (7.328 millones de dólares) fueron mayores, lo que implicó un notable aumento de su déficit comercial. Uno de los factores que le ha permitido al país financiar ese déficit es el creciente flujo de remesas familiares.

En el período 1989-2005 El Salvador fue la nación que más redujo los aranceles promedio sobre las importaciones (9,6 puntos porcentuales), lo que muestra que una apertura unilateral no

necesariamente lleva asociado un fuerte incremento en el sector externo.

El aumento de los flujos financieros externos ha sido el otro elemento característico de la inserción internacional de El Salvador durante las dos últimas décadas. En el 2006 las transferencias netas (3.335 millones de dólares) fueron el equivalente al 66% de las exportaciones. Este nivel es casi diez veces mayor que el de 1990 y casi en su totalidad correspondió a remesas familiares, las cuales pasaron de 366 a 3.329 millones de dólares entre 1990 y 2006, lo que evidencia la dimensión económica de los movimientos migratorios. Este país recibe el 39% del total de remesas familiares de la región. En contraste, y pese al crecimiento registrado en años recientes, la inversión externa directa no es un factor determinante de la inserción internacional de El Salvador. En el 2006 la IED ascendió apenas a 203 millones de dólares (poco más del 1% del PIB).

Las exportaciones salvadoreñas están compuestas en un 57% por productos manufacturados, especialmente, los elaborados por la industria de maquila textil, y en un 42% por productos primarios. Al igual que en la mayor parte de Centroamérica, durante el período 1995-2005 la participación de las exportaciones de productos primarios disminuyó; no obstante, en este caso la magnitud de la reducción fue mayor que en Guatemala. Este hecho, unido a una disminución en la concentración de las exportaciones (de 0,35 a 0,15 entre 1995 y 2006), podría estar indicando una nueva fisonomía del sector exportador y, en general, de la estructura productiva de la economía. Esta fisonomía está asociada a un menor peso del café en el total de las exportaciones y al surgimiento de nuevos productos de exportación, como los derivados del petróleo, la maquila textil, los medicamentos y los artículos plásticos. El turismo ha cobrado una importancia creciente en el panorama productivo; los ingresos generados por esta actividad pasaron de 437 a 1.175 millones de dólares durante el período 2000-2006. En este último año el país captó el 24% de los ingresos por turismo de la

CUADRO 13.8

El Salvador: indicadores sobre la inserción internacional. CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
Indicadores de condiciones				
PIB total ^{a/}	Millones de dólares, 2000	8.372	13.134	15.298
Población ^{a/}	Miles	5.110	6.195	6.762
Indicadores de apertura				
Índice de apertura ^{a/}	(X + M)/PIB	0,36	0,70	0,79
Saldo de la balanza comercial ^{b/}	Millones de dólares	-618,6	-1.984,4	-4.067,8
Arancel promedio para las importaciones ^{c/}	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	16,0	7,1	6,4
Exportaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	1.123	3.598	4.728
Exportaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	19,0	27,0	27,0
Importaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	1.891	5.573	7.328
Importaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	31,0	42,0	47,0
Concentración de las exportaciones ^{d/}	Grado de concentración del mercado	0,35	0,21	0,15
Exportaciones de productos primarios ^{e/}	Porcentaje del total	61,2	51,6	42,5
Exportaciones de productos manufacturados ^{e/}	Porcentaje del total	38,8	48,4	57,5
Inversión externa directa ^{b/}	Millones de dólares	1,9	173,4	203,7
Inversión externa directa ^{b/}	Porcentaje del PIB	0,04	1,32	1,11
Ingresos por concepto de turismo ^{a/}	Millones de dólares		437	1.175
Transferencias netas del exterior ^{a/}	Millones de dólares	345	1.798	3.335
Remesas ^{a/}	Millones de dólares	366	1.765	3.329
Principales productos de exportación ^{e/}	Porcentaje del total de las exportaciones	Café (37%), medicamentos (3%), azúcar (3%)	Café (22%), derivados del petróleo (4%), medicamentos (4%)	Café (9%), medicamentos (4%), artículos plásticos (4%)
Exportaciones según destino ^{f/}				
Estados Unidos	Porcentaje del total	21,8	23,3	21,1
Centroamérica	Porcentaje del total	43,7	58,7	57,6
Europa	Porcentaje del total	25,4	11,4	9,1
Asia	Porcentaje del total	0,1	2,2	4,0
Indicadores de resultado				
PIB per cápita ^{a/}	Dólares constantes del 2000	1.638	2.120	2.262
Pobreza extrema ^{g/}	Porcentaje de población indigente	21,7	21,9	19,0
Pobreza total ^{g/}	Porcentaje de población pobre	54,2	49,8	47,5
Tasa de desempleo abierto ^{h/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	9,9	6,9	6,5
Autoempleo ^{i/}	Porcentaje de los ocupados	36,6	38,2	35,4
Fuerza laboral femenina ^{a/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	41,0	38,0	41,0
Coeficiente de Gini ^{g/}		0,507	0,518	0,493
Carga tributaria ^{j/}	Porcentaje del PIB	7,6	11,0	12,6
Gasto público social ^{k/}	Porcentaje del PIB		5,4	5,6

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1989, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005, en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos corresponden a 1995, 1999 y 2004, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1990, 1999 y 2004, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

i/ Los datos corresponden a 1995, 2001 y 2006. Fuente: Trejos, 2008.

j/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

k/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

región y únicamente fue superado por Costa Rica.

El Salvador cuenta con una oferta exportable altamente concentrada. El mercado centroamericano es el de mayor importancia (58%) y mayor crecimiento en los últimos años. Junto con Estados Unidos, fue el destino del 79% del total exportado en el 2006. La construcción del nuevo puerto de Cutuco podría convertirse en un factor clave para ampliar y profundizar el intercambio comercial con el resto del mundo.

La mayor apertura de la economía al sistema internacional no ha implicado un rápido avance en el desarrollo humano sostenible de la sociedad salvadoreña. Si bien durante el período 1990-2006 el PIB per cápita aumentó significativamente, de 1.638 a 2.262 dólares, ello no generó un mejoramiento proporcional de los ingresos de la población, ni en su distribución. La pobreza total se redujo en siete puntos porcentuales entre 1995 y el 2004, pero aún afecta a cerca de la mitad de la población, de la cual cerca de una quinta parte es indigente. Las oportunidades laborales creadas durante este período permitieron disminuir el desempleo en tres puntos porcentuales, pero no lograron reducir el autoempleo (35% en el 2006), que es una forma de inserción laboral de baja calidad y productividad.

Las finanzas públicas tampoco han visto los frutos de la mayor inserción internacional. Aunque en la década de los noventa se registró un incremento en la carga tributaria (de 8% a 11%), ello no significó un aumento en la inversión social, que se mantiene estancada en cerca del 5% del PIB desde el año 2000. En estas condiciones, parece que las oportunidades de mejorar la calidad de vida, particularmente para los grupos de mayor rezago social, no están siendo generadas de manera suficiente por el mercado, pero tampoco son propiciadas por el Estado.

Honduras

Pese a que ocupa el segundo lugar en territorio y población en Centroamérica, Honduras es, después de Nicaragua, la economía más rezagada del istmo. Su

producción tan solo representa cerca del 9% del PIB regional y en el 2006 fue de 7.528 millones de dólares (constantes del año 2000). Aunque su crecimiento económico ha sido bajo (en promedio 3,5% durante el período 1990-2006), el desempeño mejoró en los últimos seis años (4% promedio anual); en el 2006 creció un 6%, en consonancia con lo experimentado por el resto de América Latina.

En el contexto regional la economía hondureña es una de las más abiertas. En el 2006 el índice de apertura (1,18) fue el segundo más alto del área, incluso superior al de Costa Rica (1,02). El factor más dinámico de la balanza comercial han sido las importaciones, las cuales representaron el 66% del PIB en el 2006, 11 puntos porcentuales más que en el 2000. En contraste, las exportaciones se han mantenido en alrededor del 41% del PIB durante los últimos seis años. Este comportamiento ha resultado en un fuerte incremento del déficit comercial, el cual pasó de 1.474 a 3.488 millones de dólares entre 2000 y 2006.

Al igual que en Guatemala y El Salvador, las remesas familiares han sido un factor determinante de los vínculos de Honduras con el resto del mundo y explican el financiamiento de los crecientes déficit comerciales que en el período 2000-2006 experimentaron una importante expansión, al pasar de 416 a 2.367 millones de dólares. En este último año, las remesas representaron el 112% del total de las transferencias netas recibidas del exterior (2.115 millones de dólares). En cambio, la inversión externa directa ha tenido un rol marginal, con un aporte menor a los ingresos que genera el incipiente sector turístico (490 millones de dólares en el 2006).

No obstante el estancamiento relativo de las exportaciones con respecto al PIB, Honduras ha apostado por la diversificación de su oferta exportable con más determinación que sus vecinos. El descenso en el índice de concentración de las exportaciones (de 0,54 a 0,28 entre 1995 y 2006) es confirmado por la reducción en el peso de los tres principales productos en el total

exportado (entre ellos el café, los productos manufacturados de la industria de maquila y los mariscos): pasaron de representar el 58% de las exportaciones en 1990 al 33% en el 2006. Sin embargo, a nivel sectorial la concentración persiste: si bien los productos manufacturados aumentaron en 13 puntos porcentuales su participación durante el período 1990-2006, en especial los elaborados por la maquila textil, más de la mitad de las exportaciones provino del sector primario (64,2%).

Al igual que para El Salvador y Guatemala, Estados Unidos y, secundariamente, la Unión Europea son los principales destinos de las exportaciones hondureñas. En 1994 estos mercados absorbían el 79% de sus ventas al exterior. En el 2006 esa proporción se redujo al 67% y cobró importancia el mercado intrarregional (21%), lo que denota una leve diversificación de los destinos de exportación.

Desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible, el crecimiento económico y la mayor inserción internacional de Honduras han generado resultados positivos, pero modestos e insuficientes para superar su condición de ser, junto con Nicaragua, el país más pobre de la región. Aunque entre 1990 y 2006 la pobreza total y la indigencia disminuyeron nueve y doce puntos porcentuales respectivamente, siete de cada diez hondureños son pobres y casi la mitad son indigentes.

Los encadenamientos con el mercado laboral también dan muestras de esta insuficiencia: pese a que se redujo el desempleo abierto (2 puntos porcentuales) y se amplió la participación laboral de las mujeres (once puntos porcentuales durante el período 1990-2006), cerca de la mitad de la fuerza de trabajo está autoempleada. Como se ha dicho, esta forma de inserción laboral está asociada a puestos de trabajo de baja calidad y exiguas remuneraciones, que por lo general no están vinculados al sector exportador. Esto limita las posibilidades de que la inserción internacional se traduzca en mejores ingresos y menor desigualdad para este importante grupo de población.

CUADRO 13.9

Honduras: indicadores sobre la inserción internacional. CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
Indicadores de condiciones				
PIB total ^{a/}	Millones de dólares del 2000	4.310	5.956	7.528
Población ^{a/}	Miles	4.891	6.196	6.968
Indicadores de apertura				
Índice de apertura ^{a/}	(X + M)/PIB	1,01	0,97	1,18
Saldo de la balanza comercial ^{b/}	Millones de dólares	-103,8	-1.474,7	-3.488,4
Arancel promedio para las importaciones ^{c/}	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	9,6	8,1	6,4
Exportaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	2.172	2.462	3.537
Exportaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	37,0	41,0	41,0
Importaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	2.182	3.289	5.380
Importaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	40,0	55,0	66,0
Concentración de las exportaciones ^{d/}	Grado de concentración del mercado	0,54	0,30	0,28
Exportaciones de productos primarios ^{e/}	Porcentaje del total	77,2	77,9	64,2
Exportaciones de productos manufacturados ^{e/}	Porcentaje del total	22,8	22,1	35,8
Inversión externa directa ^{b/}	Millones de dólares	43,5	282,0	385,0
Inversión externa directa ^{b/}	Porcentaje del PIB	1,43	4,68	4,14
Ingresos por concepto de turismo ^{a/}	Millones de dólares		263	490
Transferencias netas del exterior ^{a/}	Millones de dólares	298	565	2.115
Remesas ^{a/}	Millones de dólares	63	416	2.367
Principales productos de exportación ^{e/}	Porcentaje del total de las exportaciones	Café (28%), plátanos y bananos (17%), mariscos (13%)	Café (25%), mariscos (13%), plátanos y bananos (8%)	Café (17%), hilos y cables con aislante, (9%) mariscos (7%)
Exportaciones según destino ^{f/}				
Estados Unidos	Porcentaje del total	52,0	53,1	46,7
Centroamérica	Porcentaje del total	8,8	24,7	20,7
Europa	Porcentaje del total	27,1	14,1	20,7
Asia	Porcentaje del total	6,2	5,4	3,9
Indicadores de resultado				
PIB per cápita ^{a/}	Dólares constantes del 2000	886	961	1.080
Pobreza extrema ^{g/}	Porcentaje de población indigente	60,9	56,8	49,3
Pobreza total ^{g/}	Porcentaje de población pobre	80,8	79,7	71,5
Tasa de desempleo abierto ^{g/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	6,9	5,3	4,7
Autoempleo ^{h/}	Porcentaje de los ocupados	50,6	47,4	49,7
Fuerza laboral femenina ^{a/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	28,0	34,0	39,0
Coefficiente de Gini ^{i/}		0,615	0,564	0,587
Carga tributaria ^{j/}	Porcentaje del PIB	15,0	16,6	15,9
Gasto público social ^{k/}	Porcentaje del PIB	7,5	10,0	11,6

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1995, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden 1995 y 2005 en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos de 1994, 1999 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1990, 2001 y 2006. Fuente: Trejos, 2008.

i/ Los datos corresponden a 1990, 1999 y 2003, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

j/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

k/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

La carga tributaria del gobierno central, (16% en los últimos años) es la más alta de Centroamérica y refleja el mayor esfuerzo que Honduras realiza en esta materia, en relación con sus vecinos. No obstante, debido a la pequeñez de su economía con respecto al tamaño de la población, este nivel es insuficiente para recuperar los importantes rezagos sociales y para mitigar el deterioro ocasionado por fenómenos hidrometeorológicos que han tenido un gran impacto sobre la infraestructura física y productiva de este país.

Nicaragua

Nicaragua es a la vez el país de mayor tamaño (131.832 km²) y la economía más pequeña de Centroamérica. Su producción apenas representa el 5% del PIB regional y en el 2006 ascendió a 4.770 millones de dólares (casi cinco veces menos que Guatemala). El ritmo de crecimiento durante el período 1990-2006 fue el más bajo de toda el área (en promedio un 3,3% anual).

En este país la apuesta la inserción internacional como medio para promover el crecimiento económico fue particularmente intensa en la década de los noventa. Durante ese período, su índice de apertura pasó de 0,40 a 0,75. En el presente siglo se ha experimentado un vigoroso crecimiento de las exportaciones de la industria manufacturera de exportación (Imane). De acuerdo con un estudio reciente de Cepal, las ventas externas por parte de este sector pasaron de 231 millones de dólares en el año 2000 a 932 millones en 2006; de lejos esta es la Imane de más rápido crecimiento en Centroamérica (Padilla, et,al 2007). Al igual que en otras naciones del istmo, las importaciones han sido el componente más dinámico de la balanza comercial nicaragüense: su importancia con respecto al PIB en el 2006 (61%) fue treinta puntos porcentuales superior que la correspondiente a las exportaciones (31%). Esto se refleja en la evolución del déficit comercial, que pasó de 1.163 a 1.941 millones de dólares en los últimos seis años.

La creciente apertura de esta economía también se ha expresado en un incremento de las transferencias

netas del exterior. Éstas crecieron un 89% entre 2000 y 2006, debido sobre todo al notable aumento de las remesas familiares, que pasaron de 320 a 655 millones de dólares (77% de las transferencias netas del 2006). Los ingresos de divisas asociados a la inversión externa directa y el turismo han crecido con más lentitud. Aunque esta situación sea estructuralmente similar a la de los vecinos del norte, los flujos de financiamiento externo que recibe Nicaragua son bastante menores.

Al igual que en Panamá, y contrario a los demás países de la región, las exportaciones nicaragüenses están concentradas en productos agropecuarios (90% en el 2005). El rápido crecimiento de la Imane en años recientes no ha logrado todavía revertir completamente la severa contracción de la industria manufacturera, en especial la maquila textil, durante los años noventa, período durante el cual la participación de este sector en las exportaciones totales pasó de 20% a 7%. Aunque los principales productos de exportación (café, mariscos, carne de ganado vacuno) son los mismos que en 1995, su peso en el total exportado pasó de 46% a 36%.

La estructura del mercado de las exportaciones nicaragüenses se transformó en la última década. Estados Unidos y Europa disminuyeron su participación, de 66% a 47%, mientras Centroamérica cobró relevancia: su contribución a las exportaciones totales pasó de 25% a 36% en el período 1994-2006.

La creciente inserción internacional de Nicaragua ha sido insuficiente para impulsar el crecimiento económico y ampliar las oportunidades de desarrollo humano sostenible. Aunque el PIB per cápita superó el estancamiento que tuvo durante los noventa y aumentó de 771 a 862 dólares entre 2000 y 2006, ese incremento no logró llegar a los sectores de más bajos ingresos. La pobreza continúa afectando a siete de cada diez nicaragüenses, cuatro de los cuales son indigentes. Pese a cierta disminución, la tasa de desempleo abierto (12,5%) es la más alta de la región y el autoempleo representa la alternativa de inserción laboral para cerca de la mitad

de los ocupados. Los escasos ingresos obtenidos en puestos de trabajo de baja calidad y productividad, generalmente asociados al autoempleo y el sector informal, hacen más difícil reducir la pobreza y la desigualdad.

Un mayor esfuerzo fiscal permitió casi duplicar la carga tributaria durante el período 1990-2006, hasta alcanzar un 16% del PIB. Sin embargo, este nivel de ingresos es claramente insuficiente para revertir el histórico rezago económico y social del segundo país más pobre de toda América Latina.

Costa Rica

Después de Guatemala, Costa Rica es la segunda economía más grande de Centroamérica. Su producción en el 2006 (21.081 millones de dólares) representó el 24% del PIB regional, aunque es el segundo país más pequeño del istmo en población y territorio. El ritmo de crecimiento promedio durante el período 1990-2006 fue del 5% anual, lo que permitió más que duplicar el PIB total e incrementar en cerca de un 54% el PIB per cápita, hasta llegar a 4.793 dólares en el 2006, el más elevado de la región.

Costa Rica es una de las economías más abiertas de América Latina, con un índice de apertura que pasó de 0,64 en 1990 a 1,02 en 2006. Su creciente inserción internacional ha estado determinada por el incremento de las exportaciones de bienes y servicios. Aunque estas últimas han tenido un ritmo de crecimiento mayor que el de las importaciones, el país registra crónicos déficit en la balanza comercial. En el 2004 Costa Rica tuvo la mayor participación relativa en el total de las exportaciones e importaciones de la región: 32% y 24%, respectivamente. Como parte del proceso de creciente apertura, durante el período 1990-2006 redujo el arancel promedio sobre las importaciones (éste disminuyó de 15% a 6,5% en esos años).

La atracción de inversión extranjera directa ha sido la otra característica de la inserción costarricense en la economía internacional. En contraste con el estancamiento registrado en la mayoría de los otros países centroamericanos,

CUADRO 13.10

Nicaragua: Indicadores sobre la inserción internacional. CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
Indicadores de condiciones				
PIB total ^{a/}	Millones de dólares del 2000	2.820	3.936	4.770
Población ^{a/}	Miles	4.141	5.108	5.532
Indicadores de apertura				
Índice de apertura ^{a/}	(X + M)/PIB	0,40	0,75	0,57
Saldo de la balanza comercial ^{b/}	Millones de dólares	-306,9	-1.162,7	-1.941,1
Arancel promedio para las importaciones ^{c/}	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	8,0	3,0	6,4
Exportaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	437	940	1.507
Exportaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	25	24	31
Importaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	703	2.012	2.551
Importaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	46	51	61
Concentración de las exportaciones ^{d/}	Grado de concentración del mercado	0,27	0,32	0,29
Exportaciones de productos primarios ^{e/}	Porcentaje del total	79,7	92,5	89,6
Exportaciones de productos manufacturados ^{e/}	Porcentaje del total	20,3	7,5	10,4
Inversión externa directa ^{b/}	Millones de dólares	0,7	266,5	282,3
Inversión externa directa ^{b/}	Porcentaje del PIB	0,02	6,77	5,26
Ingresos por concepto de turismo ^{a/}	Millones de dólares		133	237
Transferencias netas del exterior ^{a/}	Millones de dólares		453	855
Remesas ^{a/}	Millones de dólares		320	655
Principales productos de exportación ^{e/}	Porcentaje del total de las exportaciones	Café (23%), mariscos (13%), carne de ganado vacuno (10%)	Café (27%), mariscos (18%), carne de ganado vacuno (8%)	Café (15%), carne de ganado vacuno (14%), mariscos (7%)
Exportaciones según destino ^{f/}				
Estados Unidos	Porcentaje del total	41,0	37,8	31,9
Centroamérica	Porcentaje del total	25,2	26,8	35,7
Europa	Porcentaje del total	25,2	23,2	14,9
Asia	Porcentaje del total	1,1	1,2	2,9
Indicadores de resultado				
PIB per cápita ^{a/}	Dólares constantes del 2000	712	771	862
Pobreza extrema ^{g/}	Porcentaje de población indigente	48,4	44,6	42,4
Pobreza total ^{g/}	Porcentaje de población pobre	73,6	69,9	69,3
Tasa de desempleo abierto ^{h/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	14,1	13,8	12,5
Autoempleo ^{i/}	Porcentaje de los ocupados	49,3	45,5	45,0
Fuerza laboral femenina ^{a/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	30	30	30
Coefficiente de Gini ^{g/}		0,582	0,584	0,579
Carga tributaria ^{j/}	Porcentaje del PIB	8,1	14,5	15,8
Gasto público social ^{k/}	Porcentaje del PIB	6,6	8,1	10,8

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1994, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005, en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos corresponden a 1993, 1998 y 2001, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1994, 1999 y 2003, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

i/ Los datos de 1990 corresponden a 1993. Fuente: Trejos, 2008.

j/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

k/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

la IED captada por Costa Rica pasó de 162 a 1.469 millones de dólares entre 1990 y 2006. El establecimiento de zonas francas y el desarrollo de *clusters* de industrias de alta tecnología han sido dos de las principales estrategias utilizadas para atraer inversión externa. Aunque Costa Rica y Panamá absorbieron el 62% de la IED regional durante la segunda mitad de los noventa, en el período 2000-2006 su participación disminuyó al 56,5% y los nuevos flujos tendieron a distribuirse en las demás naciones (Pomareda, 2008). El otro sector que ha atraído inversión extranjera y generado exportación de servicios es el turismo. En el 2006 Costa Rica captó el 38% de los ingresos derivados de esta actividad en la región, y que en su caso pasaron de 1.477 a 1.890 millones de dólares entre 2000 y 2006. Con un dinamismo menor, las remesas recibidas del exterior crecieron de 12 a 513 millones de dólares de 1990 a 2006.

Los flujos de inversión externa también han estado asociados a una mayor diversificación de la oferta exportable de mercancías³³, así como a la creciente participación de los productos manufacturados en el total de las exportaciones (25% en 1995 *versus* 64% en el 2005). Como resultado de este proceso, los principales productos de exportación en 1995 (plátanos y bananos, café y frutas tropicales frescas) cedieron esos primeros lugares a productos manufacturados, que representaron el 29% de las exportaciones totales en el 2005.

En los últimos años, el país ha experimentado un fuerte crecimiento de las remesas que migrantes costarricenses envían desde el exterior. En el 2000 éstas totalizaron 136 millones de dólares y seis años más tarde alcanzaron 513 millones. Sin embargo, y en contraste con los países del centro y el norte de la región, las remesas son una proporción minoritaria de las transferencias netas del exterior que el país recibe.

Costa Rica, al igual que Panamá, ha logrado diversificar el mercado de sus exportaciones en mayor grado que sus vecinos del centro y norte de la región. Aunque el destino más importante sigue siendo Estados Unidos (37%), durante el período 1994-2006 ese mer-

cado experimentó una contracción en favor del fortalecimiento de los vínculos comerciales con Asia (18%).

El crecimiento económico asociado a una mayor inserción internacional ha generado resultados dispares, en términos de la ampliación de las oportunidades de desarrollo humano sostenible para la población costarricense. Pese a que en el período 1999-2006 se redujeron la pobreza total (de 26% a 19%) y la indigencia (de 10% a 7%), los beneficios del significativo incremento en el PIB per cápita se distribuyeron de manera desigual. El coeficiente de Gini pasó de 0,438 en 1990 a 0,478 en 2006. El mercado laboral ofreció mayores oportunidades de empleo a las mujeres, cuya participación pasó del 28% al 36% entre 1990 y el 2006, pero el desempleo abierto y el autoempleo se mantuvieron relativamente estables. El crecimiento en la producción generó un leve aumento de la carga tributaria (2,2% del PIB en el período 1990-2006), lo que permitió una mayor asignación de recursos a inversión social, la que sin embargo ha sido insuficiente para revertir la tendencia a la mejora inercial de los indicadores sociales.

Panamá

En el 2006 la producción de Panamá ascendió a 15.474 millones de dólares constantes, equivalentes al 18% del PIB regional. Durante el período 1990-2006 su crecimiento económico fue en promedio del 5% anual. En los últimos años este país ha mostrado el mejor desempeño económico del istmo: en el 2006 su crecimiento fue de 8%, uno de los más altos de América Latina.

Panamá es el país centroamericano con mayor índice de apertura (1,38). Comparte con Costa Rica los primeros lugares en el volumen de exportaciones e importaciones a nivel regional, 32% y 24%, respectivamente. No obstante, la participación relativa del comercio exterior en la economía panameña ha disminuido. En el período 1990-2006 el peso de las exportaciones con respecto al PIB se redujo en 14 puntos porcentuales y el de las importaciones en 8 puntos porcentuales.

La inserción internacional de Panamá contrasta fuertemente con las de los

demás países del istmo. Panamá basa su inserción en la prestación de servicios a la economía internacional, como un centro logístico. Es uno de los nodos más importantes del comercio mundial, gracias a la operación del canal de Panamá. Al amparo del canal se han desarrollado zonas libres de impuestos que abastecen a la región más amplia del Gran Caribe. Una buena parte de las exportaciones panameñas son “re-exportaciones” desde las zonas libres. Además, es una plaza financiera en la que operan los más importantes bancos del mundo. Pese al auge que en los últimos años ha tenido el turismo como generador de divisas, las exportaciones panameñas de bienes y servicios que los demás países centroamericanos también exportan tienen una importancia secundaria en su inserción internacional.

La inversión extranjera directa ha sido el principal determinante de la inserción internacional de este país. Su importancia en relación con el PIB pasó de 2,2% en 1990 a 15% en el 2006, año en que ascendió a 2.560 millones de dólares. De este modo Panamá se ha constituido en el principal receptor de inversión externa en el istmo. Los ingresos por turismo del 2006 registraron un aumento significativo (818 millones de dólares) con respecto al año 2000.

Contrariamente a lo que sucedió en la mayor parte de los países centroamericanos, durante la última década la oferta exportable de bienes panameños no se diversificó (el índice de concentración en el 2006 fue el mismo que en 1995: 0,36) y los productos agrícolas aumentaron en 11 puntos porcentuales su participación en las exportaciones totales. Los principales productos de exportación en el 2004 fueron pescado, frutas frescas y plátanos y bananos, los cuales representaron el 54% del total, sin considerar las reexportaciones que se realizan desde la zona libre de Colón.

Estados Unidos y Europa son los principales mercados de las exportaciones panameñas; en el 2005 recibieron el 72% del total exportado. Durante el período 1990-2006 el mercado europeo

CUADRO 13.11

Costa Rica: indicadores sobre la inserción internacional. CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
Indicadores de condiciones				
PIB total ^{a/}	Millones de dólares del 2000	9.578	15.946	21.081
Población ^{a/}	Miles	3.076	3.929	4.399
Indicadores de apertura				
Índice de apertura ^{a/}	(X + M)/PIB	0,64	0,94	1,02
Saldo de la balanza comercial ^{b/}	Millones de dólares	-542	-539	-3.305
Arancel promedio para las importaciones ^{c/}	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	15,0	5,0	6,5
Exportaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	2.843	7.754	10.914
Exportaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	30	49	50
Importaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	3.246	7.298	10.642
Importaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	36	46	56
Concentración de las exportaciones ^{d/}	Grado de concentración del mercado	0,30	0,30	0,23
Exportaciones de productos primarios ^{e/}	Porcentaje del total	74,9	34,5	36,2
Exportaciones de productos manufacturados ^{e/}	Porcentaje del total	25,1	65,5	63,8
Inversión externa directa ^{b/}	Millones de dólares	162,4	408,6	1.469,1
Inversión externa directa ^{b/}	Porcentaje del PIB	2,24	2,56	6,63
Ingresos por concepto de turismo ^{a/}	Millones de dólares		1.477	1.890
Transferencias netas del exterior ^{a/}	Millones de dólares	55	93	349
Remesas ^{a/}	Millones de dólares	12	136	513
Principales productos de exportación ^{e/}	Porcentaje del total de las exportaciones	Plátanos y bananos (25%), café (15%), frutas tropicales frescas (2%)	Piezas para máquinas de oficina (29%), plátanos y bananos (10%), instrumentos y aparatos médicos (3%)	Válvulas y tubos electrónicos, transistores, etc. (12%), piezas para máquinas de oficina (10%), instrumentos y aparatos médicos (7%)
Exportaciones según destino ^{f/}				
Estados Unidos	Porcentaje del total	41,3	49,3	37,0
Centroamérica	Porcentaje del total	16,1	13,3	16,9
Europa	Porcentaje del total	31,6	22,2	16,6
Asia	Porcentaje del total	2,1	5,8	18,4
Indicadores de resultado				
PIB per cápita ^{a/}	Dólares constantes, 2000	3.114	4.059	4.793
Pobreza extrema ^{g/}	Porcentaje de población indigente	9,9	7,8	7,2
Pobreza total ^{g/}	Porcentaje de población pobre	26,3	20,3	19,0
Tasa de desempleo abierto ^{g/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	5,3	6,1	6,0
Autoempleo ^{h/}	Porcentaje de los ocupados	24,4	23,2	21,6
Fuerza laboral femenina ^{a/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	28	31	36
Coefficiente de Gini ^{g/}		0,438	0,473	0,478
Carga tributaria ^{i/}	Porcentaje del PIB	10,8	11,9	13,0
Gasto público social ^{i/}	Porcentaje del PIB	15,6	18,0	17,5

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1992, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005, en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos del 2000 corresponden a 1999. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1990, 2001 y 2006. Fuente: Trejos, 2008 y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

i/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

j/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

fue el de más rápida expansión, en tanto que el centroamericano disminuyó su ya baja importancia relativa.

La posibilidad de que el crecimiento económico y la mayor inserción internacional se traduzcan en mejores ingresos y mayores oportunidades de desarrollo humano sostenible ha sido limitada por ciertas desconexiones sociales y económicas. Pese a que la incidencia de la pobreza disminuyó 3 puntos porcentuales entre 2002 y 2006, aún afecta al 31% de la población, el 15% de la cual es indigente. Aunque se han ampliado las oportunidades laborales para las mujeres, cuya participación pasó del 32% al 39% entre 1990 y 2006, el autoempleo es la modalidad de inserción laboral de una tercera parte de los ocupados. Finalmente, cabe destacar cierta contracción en la carga tributaria, lo que, unido a un leve aumento de la desigualdad y una disminución de la inversión social, podría restringir el impacto del crecimiento económico en el bienestar de las y los panameños.

Balance estratégico

El examen de la inserción internacional de las economías del istmo permite identificar características comunes a los seis países y, también, notables diferencias entre ellos. Por una parte, Centroamérica es una región compuesta por pocas y pequeñas economías abiertas que enfrentan un entorno similar, comparten ciertos rasgos estructurales y tienen importantes lazos entre sí. No obstante, y aunque los casos sean pocos, la variación entre ellas es alta. En efecto, en el área coexisten distintos estilos de inserción internacional y, además, los resultados económicos y sociales de esa apertura difieren sustancialmente entre los países. Sobre la base del análisis de similitudes y diferencias, la presente sección desarrolla una reflexión de índole estratégica sobre las características estructurales de la inserción internacional en el istmo.

El análisis comparativo sugiere la necesidad de evitar dos tesis: la homogeneización artificial de la región y el excepcionalismo nacional. La homogeneización resulta del énfasis en los aspectos comunes y la insuficiente atención

a las diferencias. Conduce a la conclusión de que en Centroamérica existen, con matices, un mismo estilo de inserción internacional y una capacidad similar para obtener logros de desarrollo a partir de la mayor apertura económica. El excepcionalismo -la creencia de que la situación de cada país es única- surge del énfasis en las diferencias y de una insuficiente atención a las similitudes. Conduce a la conclusión de que, en términos de inserción internacional, en Centroamérica existen seis situaciones distintas, cada una correspondiente a un país.

Frente a estos enfoques, el presente Informe plantea la tesis de la diversidad acotada. En la región hay países más semejantes entre sí y más diferentes de otros. Los estilos de inserción internacional y los logros de desarrollo de las naciones más similares permiten agruparlas dentro de una misma situación estratégica. Como se explicó en el capítulo 12, una situación estratégica es un modelo o arquetipo elaborado a partir de casos que comparten varias características definitorias. Los países clasificados dentro de una misma situación enfrentan, en términos generales, un escenario parecido de oportunidades, desafíos y debilidades. Este recurso analítico ayuda a comprender la diversidad regional, pero sin aceptar el excepcionalismo. En esta sección se plantea que en Centroamérica coexisten dos situaciones estratégicas relacionadas con el dilema de la inserción internacional ventajosa.

Análisis comparativo

El primer paso en el análisis comparado del estado de situación de la inserción internacional en Centroamérica consiste en identificar los principales rasgos, tanto comunes como diferentes, que muestran los países. Esta identificación es la base para la caracterización de las situaciones estratégicas que se efectúa en el siguiente acápite.

Las características comunes de la inserción internacional en el istmo son:

- Centroamérica tiene una ventaja de ubicación con respecto a Estados

Unidos, el principal mercado mundial, superior a la de cualquier otra región en el mundo.

- Todas las naciones centroamericanas tienen pequeñas economías abiertas, cuya importancia es marginal en el contexto internacional. Ninguna exporta algún *commodity* de importancia estratégica para los países desarrollados.
- En los últimos años, el turismo se ha convertido en una de las principales fuentes de divisas para la región.
- A partir de 1990 todos los países han impulsado procesos de apertura comercial y promoción de exportaciones que los han integrado mucho más que antes a la economía internacional. En todos los casos Estados Unidos es el principal socio comercial. Esta estrategia de apertura se ha reforzado con tratados comerciales, multilaterales o bilaterales, que se han suscrito con Estados Unidos y otras naciones.
- En todos los casos, la apertura comercial y la promoción de exportaciones han estado asociadas a una mayor estabilidad macroeconómica interna y a crecientes déficit en la balanza comercial. Ningún país del istmo ha tenido un crecimiento económico cercano al de las dinámicas economías asiáticas.
- Las exportaciones de la región han experimentado una pérdida de dinamismo con respecto a los ritmos mostrados en la década anterior. Además, enfrentan una competencia cada vez mayor de actores emergentes como China e India.
- Desde mediados de los años noventa se pusieron en marcha intensos procesos de integración corporativa en la región. En un inicio se trató de iniciativas de empresas centroamericanas, pero en años recientes se han incorporado compañías multinacionales de los sectores financiero y comercial.

CUADRO 13.12

Panamá: indicadores sobre la inserción internacional. CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
Indicadores de condiciones				
PIB total ^{a/}	Millones de dólares del 2000	7.092	11.620	15.474
Población ^{a/}	Miles	2.411	2.950	3.287
Indicadores de apertura				
Índice de apertura ^{a/}	(X + M)/PIB	1,81	1,42	1,38
Saldo de la balanza comercial ^{b/}	Millones de dólares	-1.198,5	-2.519,2	-3.793,5
Arancel promedio para las importaciones ^{c/}	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	12,3	8,2	7,3
Exportaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares del 2000	6.949	8.434	10.910
Exportaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	87,0	73,0	73,0
Importaciones totales de bienes y servicios ^{a/}	Millones de dólares 2000	5.897	8.113	10.508
Importaciones de bienes y servicios ^{a/}	Porcentaje del PIB	79,0	70,0	71,0
Concentración de las exportaciones ^{d/}	Grado de concentración del mercado	0,36	0,27	0,36
Exportaciones de productos primarios ^{e/}	Porcentaje del total	79,7	84,1	90,9
Exportaciones de productos manufacturados ^{e/}	Porcentaje del total	20,3	15,9	9,1
Inversión externa directa ^{b/}	Millones de dólares	135,5	700,3	2.560,0
Inversión externa directa ^{b/}	Porcentaje del PIB	2,23	6,03	14,96
Ingresos por concepto de turismo ^{a/}	Millones de dólares		628	1.446
Transferencias netas del exterior ^{a/}	Millones de dólares	219	177	258
Remesas ^{a/}	Millones de dólares	110	16	149
Principales productos de exportación ^{e/}	Porcentaje del total de las exportaciones	Plátanos y bananos (33%), mariscos (16%), café (5%)	Plátanos y bananos (19%), pescado (17%), mariscos (10%)	Pescado (32%), otras frutas frescas (12%), plátanos y bananos (10%)
Exportaciones según destino ^{f/}				
Estados Unidos	Porcentaje del total	45,3	43,4	38,5
Centroamérica	Porcentaje del total	15,6	14,1	12,0
Europa	Porcentaje del total	22,9	24,5	33,4
Asia	Porcentaje del total	1,6	5,3	5,6
Indicadores de resultado				
PIB per cápita ^{a/}	Dólares constantes del 2000	2.942	3.939	4.707
Pobreza extrema ^{g/}	Porcentaje de población indigente		17,4	15,2
Pobreza total ^{g/}	Porcentaje de población pobre		34,0	30,8
Tasa de desempleo abierto ^{h/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	20,0	13,6	10,4
Autoempleo ^{i/}	Porcentaje de los ocupados	33,8	34,7	33,6
Fuerza laboral femenina ^{a/}	Porcentaje de la fuerza de trabajo	32	35	39
Coefficiente de Gini ^{j/}		0,560	0,536	0,548
Carga tributaria ^{k/}	Porcentaje del PIB	10,7	10,0	9,0
Gasto público social ^{l/}	Porcentaje del PIB	7,5	9,5	8,0

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1996, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima) Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005, en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Sistema de Consulta de Estadísticas de Comercio Exterior.

g/ Los datos corresponden a 2002 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos del 2000 corresponden a zonas urbanas en el año 1999. Fuente: Cepal, 2007f.

i/ Los datos corresponden a 1991, 2001 y 2006. Fuente: Trejos, 2008.

j/ Los datos corresponden a 1991, 1999 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

k/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Cómez, 2005.

l/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

■ Todos los países muestran importantes desconexiones entre un sector externo más dinámico, pero minoritario en términos de generación de empleo e ingresos, y el resto de la economía.

■ En todas las naciones, aunque con distinta intensidad, débiles encadenamientos productivos, fiscales y sociales bloquean la obtención de mejores resultados económicos y sociales de la inserción internacional.

Pese a los factores compartidos, existen significativas diferencias entre los países en aspectos clave de la inserción internacional. Una revisión general permite identificar ciertos patrones, como los siguientes:

■ Los países tienen pesos muy dispares dentro de la economía regional. Aunque están en una posición estratégica (en el centro del istmo), Honduras y Nicaragua son las economías más pequeñas y rezagadas; entre ambas representan apenas el 15% del PIB regional. Guatemala y Costa Rica aportan la mitad de la producción centroamericana.

■ El dinamismo de las economías es muy distinto. En el período 1995-2006 El Salvador experimentó el más bajo crecimiento económico de la región (y uno de los más bajos de Latinoamérica). En contraste, Panamá y Costa Rica registraron tasas de crecimiento promedio moderadas, de las mejores del hemisferio, aunque claramente inferiores a la de Chile, la nación con mejor desempeño en América Latina.

■ También es dispar entre los países la importancia que tiene Centroamérica como mercado. El comercio regional es medular para el sector externo de Guatemala y El Salvador, mientras que es marginal para Panamá y Honduras. Por su parte, Costa Rica es un socio importante para el resto del istmo, pero el peso de éste dentro de su comercio exterior es bajo.

■ Los cuatro países del centro y el norte de la región apostaron a la industria de maquila textil como el “sector punta” de su inserción internacional, en tanto que los países del sur (Costa Rica y Panamá) han optado por apuestas distintas. Si bien Costa Rica inició su proceso con maquila textil, la calificación de su fuerza laboral le permitió desarrollar otros tipos de maquila de mayor valor agregado. En el caso de Panamá, su inserción ha estado determinada por el sector de servicios, principalmente financieros y de transporte, dada su vocación como centro logístico internacional.

■ Hay notables brechas en la calidad de la infraestructura de transporte, electricidad, telecomunicaciones y finanzas. Nicaragua, Honduras y Guatemala son los países que cuentan, en todos estos rubros, con las infraestructuras menos desarrolladas. El Salvador ha mejorado significativamente en las áreas de transportes, telecomunicaciones y finanzas, pero experimenta problemas en electricidad. Costa Rica tiene un severo rezago en su infraestructura de transporte (vial, portuaria) y un menor desarrollo del sector financiero. Panamá es, en términos generales, el país con la infraestructura más avanzada del istmo.

■ En los cuatro países del centro y el norte de la región, la “exportación de personas” (migración) y el resultado asociado (los flujos de remesas) tienen, por su magnitud y persistencia, un carácter estructural. Condicionan la dinámica de los mercados de trabajo y la incidencia de la pobreza y son un factor clave para la estabilidad macroeconómica (véase capítulo 6). En Costa Rica y Panamá la migración y las remesas no tienen esta importancia.

■ En los cuatro países del centro y el norte del istmo los resultados económicos y sociales de la inserción internacional han sido, en el balance, magros, pese a los avances registrados luego de la finalización de los conflictos militares. En términos del desarrollo humano, estas naciones se

encuentran entre las más rezagadas de América Latina (PNUD, varios años). En contraste, Costa Rica y Panamá mantienen niveles superiores de desarrollo social, aunque su ritmo de avance ha sido comparativamente lento desde 1990.

Situaciones estratégicas

Al finalizar la primera década del siglo XXI, en Centroamérica coexisten dos situaciones estratégicas de inserción internacional (cuadro 13.14).

La primera situación combina: a) una inserción internacional de bajo nivel tecnológico, basada en la agroexportación y la industria de maquila textil, b) la “exportación de personas” y el flujo de remesas, c) poca capacidad de atracción de inversión extranjera directa, d) un nivel exportador bajo o intermedio, con un fuerte peso del mercado centroamericano, y e) magros resultados económicos y sociales.

Esta situación estratégica impone severas restricciones al rango de opciones de inserción internacional. Por una parte, la baja calificación de la mano de obra limita la posibilidad de atraer inversiones para el desarrollo de actividades de alto valor agregado, por la escasez de personal profesional, técnico y científico. Por otra parte, se trata de una situación vulnerable, pues por estar basada en el uso intensivo de mano de obra barata, enfrenta la competencia directa de China y otras naciones asiáticas.

Los países que más se aproximan a esta situación prototípica son los del centro y norte del istmo: Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Salvador es un caso más distante pues, aunque comparte la mayoría de estas características, tiene dos diferencias importantes: en primer lugar, ha efectuado grandes esfuerzos para constituirse en un centro logístico de transporte, comunicaciones y finanzas para Centroamérica; en segundo lugar, la agroexportación tiene un peso reducido dentro del sector externo.

La segunda situación estratégica combina: a) una inserción internacional basada en una mayor incorporación tecnológica, sea a la exportación de productos no tradicionales, la industria o los servicios, b) no hay altos

CUADRO 13.13

Centroamérica: análisis comparativo de la inserción internacional por rubro, según país.
2007

Rubros	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Sectores de inserción						
Agroexportación tradicional ^{a/}	Alto	Bajo	Intermedio	Alto	Bajo	Bajo
Agroexportación no tradicional ^{b/}	Bajo	Bajo	Alto	Intermedio	Alto	Bajo
Maquila textil ^{c/}	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Alto tecnología ^{d/}	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Bajo
Turismo ^{e/}	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Alto	Alto
Centro logístico de comunicaciones ^{f/}	Bajo	Intermedio	Bajo	Bajo	Intermedio	Alto
Plaza financiera internacional ^{g/}	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Inversión externa directa ^{h/}	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Migración - remesas ^{i/}	Alto	Alto	Alto	Intermedio	Bajo	Bajo
Orientación						
Nivel exportador ^{j/}	Bajo	Bajo	Intermedio	Bajo	Alto	Alto
Importancia de Centroamérica ^{k/}	Alto	Alto	Intermedio	Alto	Bajo	Bajo
Resultados						
Económicos ^{l/}	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Intermedio	Intermedio
Sociales ^{m/}	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Intermedio	Intermedio

Notas a-m, véase anexo 1.

Fuente: Elaboración propia.

volúmenes de “exportación de personas” ni flujos de remesas, c) una mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa, d) un alto nivel de exportaciones orientadas a mercados extrarregionales, y e) resultados económicos y sociales intermedios. Esta situación cobija, en Centroamérica, dos estilos distintos de inserción: la que se basa en el desarrollo de un centro logístico (transporte, comunicaciones, finanzas) internacional (Panamá) y la que combina la agroexportación no tradicional con el desarrollo de un conglomerado industrial de alta tecnología (Costa Rica)³⁴.

En términos generales, la segunda situación estratégica es menos vulnerable a la competencia internacional de exportaciones intensivas en mano de obra. Esto es particularmente cierto en el caso del centro logístico en Panamá, que aprovecha las ventajas de localización regional y de una infraestructura logística sin competidores a la vista en el corto y el mediano plazo. Sin embargo, en la medida en que los países no disponen de una amplia oferta de personal calificado y operan con mercados

CUADRO 13.14

Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de la inserción ventajosa en la economía internacional. 2007

Estilo de inserción	Resultados	
	Bajos	Intermedios
Agroexportación con maquila y migración	Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador ^{a/}	
Agroexportación con alta tecnología y servicios	Costa Rica	
Centro logístico internacional	El Salvador ^{a/}	Panamá

a/ El Salvador está desarrollando un centro logístico de carácter regional.

Fuente: Elaboración propia.

laborales segmentados (véase capítulo 3), tienen desventajas competitivas frente a naciones con niveles similares de desarrollo.

Escenarios más probables de la inserción internacional en la Centroamérica del 2020

¿Hacia dónde evoluciona Centroamérica en materia de inserción internacional? ¿Puede esta probable evolución

generar, en el mediano plazo, un rápido progreso en desarrollo humano para la mayoría de la población? En esta sección se efectúa un ejercicio prospectivo de escenarios para aproximar respuestas a estas interrogantes³⁵. Los escenarios tienen como objeto estimular la reflexión sobre problemas potenciales implicados en las situaciones estratégicas que enfrenta la región. Son útiles para localizar fortalezas, debilidades

y amenazas (o factores de riesgo) y facilitan la adopción de medidas antes de que las fortalezas se erosionen o las debilidades y amenazas se hagan más severas. No sirven ni pretenden predecir el futuro.

En cada una de las situaciones estratégicas, los escenarios que este capítulo formula describen el curso de evolución más probable si se mantienen constantes las tendencias y condiciones observadas durante los últimos años³⁶. A esto se denomina “escenario base” de esa situación estratégica. Responde a la pregunta: ¿qué puede pasar si en el futuro no se hace nada diferente a lo que se está haciendo? Una consecuencia de este ligamen entre una situación estratégica y su escenario base es que este último no refiere a ningún país en particular, sino a situaciones arquetípicas³⁷.

Por tener el propósito de estimular la deliberación, el presente ejercicio de escenarios no desarrolla un modelo formal para simular cursos futuros de evolución. Es un ejercicio cualitativo que emplea el rigor analítico como método para generar historias relevantes, creíbles y consistentes³⁸. La variable que interesa proyectar es el grado en que (y las condiciones bajo las cuales) la inserción internacional logra producir un progreso acelerado en desarrollo humano, a través de lo que en este capítulo se denomina inserción internacional ventajosa.

La reflexión tiene una perspectiva de mediano plazo, que toma como referencia ilustrativa el año 2020. Los escenarios buscan explorar si se están creando, y dónde, condiciones que eventualmente podrían desencadenar ese progreso. Este es un paso previo a la consideración de opciones alternativas para modificar los resultados del curso de evolución más probable.

En la primera situación estratégica: inserción internacional vulnerable sin desarrollo humano

La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la primera situación estratégica. En ella las pequeñas economías abiertas

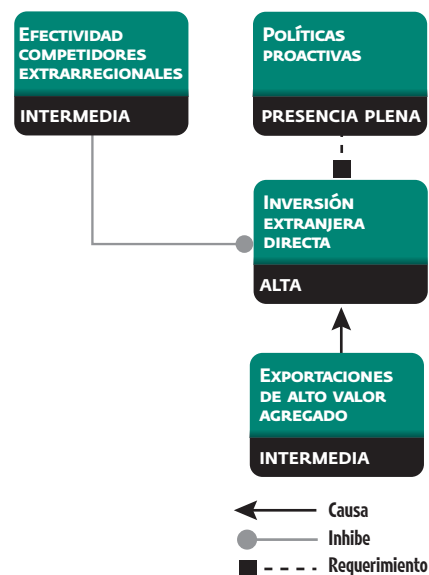
RECUADRO 13.4

¿Cómo interpretar los diagramas de los escenarios?

El diagrama adjunto se refiere a una sección del diagrama 13.1 y se presenta solo con fines explicativos, para ayudar a interpretar los escenarios. En este caso se observa que cada una de las cuatro cajas contiene un factor que incide en los flujos de *inversión extranjera directa* (IED). Cada factor tiene un indicador de intensidad y una flecha que lo relaciona con los otros factores. Así por ejemplo, las *políticas proactivas* (p.e. apoyo institucional para la promoción de exportaciones en nichos de mercado altamente especializados) tienen una presencia plena. Esto significa que, si las demás condiciones se mantienen constantes, estas políticas son un requisito necesario y suficiente para atraer mayores flujos de IED. Esta relación es representada con una línea que une a estos factores y termina en un cuadrado.

Por su parte, la existencia de políticas proactivas disminuye la *efectividad de los competidores extrarregionales* y la capacidad de otros países para desviar hacia ellos flujos de IED que en principio se orientaban hacia un país de Centroamérica. A políticas proactivas más amplias y vigorosas, menor es la capacidad de otros competidores de “robarse” esa IED. En este sentido, estas políticas actúan como factor inhibitorio de la efectividad de los competidores.

Las *exportaciones de alto valor agregado* son un factor causal para la atracción de mayores flujos de IED. En ausencia de este alto valor agregado, un país rápidamente pierde capacidad para



atraer nueva IED, en la medida en que la producción no incorpora procesos sofisticados para la elaboración de bienes y servicios, que son intensivos no solo en nuevos bienes de capital sino en investigación y conocimiento. Además, en la medida en que el país compite con otros en la atracción de IED hacia sectores tecnológicamente poco desarrollados, fundamentalmente ofreciendo mano de obra barata, estos flujos de inversión tienen una alta volatilidad (tenderán a emigrar fácilmente a otros lugares que ofrezcan condiciones más favorables).

han desarrollado un estilo de inserción internacional basado en la exportación de mercancías intensivas en mano de obra no calificada y en la aplicación de baja tecnología. Se trata, fundamentalmente, de productos de agroexportación (tradicional o no tradicional) y manufacturas de industria textil. La estabilidad macroeconómica depende en buena medida de las remesas enviadas por la extensa población emigrante, que representan un flujo de divisas similar o superior al de las exportaciones. Estas han sido, además, un factor rele-

vante para disminuir la incidencia de la pobreza y estimular la demanda interna, al ampliar los niveles de consumo de la población. El reciente auge del turismo no altera en lo esencial esta situación, aunque ha provocado que por primera vez los servicios se constituyan en una fuente importante de ingresos para el país.

Las autoridades han establecido generosos incentivos para el sector externo con el fin de profundizar la apertura económica. Entre estos destacan las exenciones fiscales para las zonas francas,

la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias y la suscripción de acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales.

Sin embargo, la capacidad institucional para promover políticas “proactivas” de apoyo al sector productivo es débil. Por una parte, la inversión en capital humano (educación, salud y formación laboral) es restringida, tanto por los bajos niveles de inversión y gasto público como por la falta de capacidades humanas y técnicas en las instituciones encargadas. Por otra parte, los sectores productivos carecen del soporte de un sistema de investigación y desarrollo tecnológico y científico.

La apertura económica del período 1990-2006 no ha generado una era de rápido progreso en desarrollo humano. Los principales indicadores económicos y sociales muestran una evolución positiva pero lenta y se ubican entre los más bajos de América Latina. Por su parte, los niveles de desigualdad social han descendido, pero siguen siendo sumamente altos. El principal logro ha sido la reducción de la pobreza (total y extrema) con respecto a la situación prevaleciente en 1990 y 2000.

Esta situación inicial se complementa con algunas condiciones de carácter demográfico, económico y social que, aunque no son parte del modelo analítico, ayudan a ilustrar el contexto en el cual se inserta esta situación estratégica³⁹. Desde el punto de vista demográfico, se proyecta que las personas jóvenes seguirán siendo la mayor parte de la población, un dato importante para la seguridad ciudadana, puesto que los jóvenes son la población en mayor riesgo social. También se prevé la continuidad de importantes flujos emigratorios hacia Estados Unidos.

La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, lo más probable es que a mediano plazo la inserción internacional haya profundizado la apertura de las economías, sin mayor progreso en el desarrollo humano de la sociedad y en la competitividad de su aparato productivo. Por el contrario, estos últi-

mos se mantendrán en niveles similares a los observados en la actualidad.

En este escenario, la apertura de la economía será sustancialmente mayor a la existente en la primera década del siglo XXI. Estará, como ahora, sustentada en amplios incentivos del Estado al sector externo y en la disponibilidad de mano de obra no calificada y barata. La oferta de bienes y servicios exportables se habrá diversificado, gracias al desarrollo de nuevos productos agropecuarios y industriales, y a la inversión en infraestructura para posicionar un centro logístico internacional en las áreas financiera y de transportes. Los niveles de inversión extranjera directa serán más altos, pero no muy distintos a los actuales en relación con el PIB. Sin embargo, la diversificación en la oferta exportable será de carácter reactivo -producto del abandono de nichos de mercado en los que otros países no están interesados o no pueden competir en el plano internacional- y no estratégica ni orientada por una definición explícita de objetivos de desarrollo. Esta situación demuestra una importante vulnerabilidad y genera incertidumbre en el clima de inversión. Los factores recientes, como los altos precios de los hidrocarburos y los alimentos básicos, no hacen sino estrangular la capacidad de la inserción internacional para generar progreso social.

Se mantendrá la debilidad institucional del Estado para promover el crecimiento económico. El financiamiento de las políticas de desarrollo social, clave para elevar la calidad de la mano de obra, seguirá siendo bajo e insuficiente. Por otra parte, no se habrá establecido un sistema de apoyo tecnológico y financiero capaz de estimar una mayor productividad en las pequeñas y medianas empresas, que continuarán siendo la mayoría del parque empresarial.

En este escenario, las sociedades estarán muy urbanizadas y tendrán una baja cohesión social. Esta última situación será provocada por la persistencia de una alta desigualdad social que será, con pocas variaciones, similar a la observada en la actualidad. Es probable que la incidencia de la pobreza sea más baja, aunque todavía comparativamente

alta en el contexto latinoamericano y no muy distinta a la situación presente.

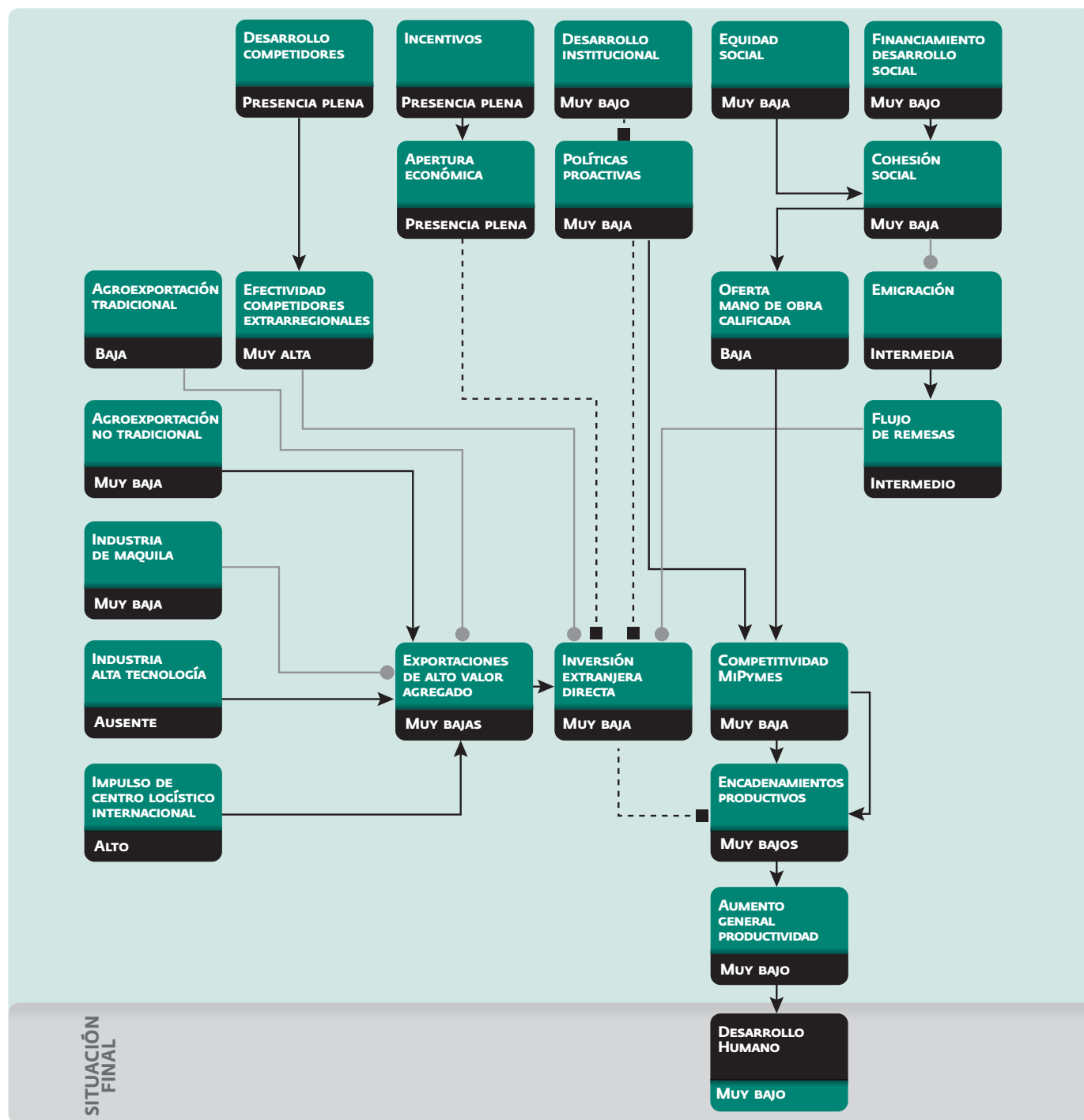
¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible

En el 2008 las autoridades de gobierno se enfrentan a un difícil problema⁴⁰. Como resultado de las políticas de apertura comercial (*incentivos* a la exportación y disminución de barreras arancelarias y no arancelarias), han logrado diversificar la oferta exportable y aumentar las exportaciones. Ello ha permitido disminuir la importancia de las *exportaciones agropecuarias tradicionales*, desarrollar nuevos *productos no tradicionales de exportación* y atraer a la *industria de maquila textil*. Al mismo tiempo, en buena medida gracias al financiamiento internacional vía concesiones, se han podido iniciar procesos de modernización de la infraestructura de transporte y comunicaciones, con el fin de consolidar un *centro logístico internacional* que aproveche las ventajas de localización estratégica del istmo. Sin embargo, en el plano internacional enfrentan la creciente *competencia* de países asiáticos, que tienen ventajas competitivas en varios productos de *agroexportación* y en la industria de *maquila textil*.

El gobierno adopta dos decisiones estratégicas: por una parte, ampliar la apuesta por el *centro logístico internacional* y, por otra, estimular el cambio hacia una oferta exportable que incorpore mayor sofisticación tecnológica (*alta tecnología*) y servicios. Para ello, además de conseguir nuevo financiamiento internacional para completar un “canal seco” alternativo o complementario al canal de Panamá (mediante la inversión articulada en puertos e infraestructura vial entre el mar Caribe y el océano Pacífico), decide poner en marcha una serie de *políticas “proactivas”* para estimular la competitividad de las *pequeñas y medianas empresas (Pyme)*, que constituyen la mayor parte del parque empresarial, elevar el nivel de formación de la fuerza de trabajo (*oferta laboral calificada*) y atraer mayores flujos de *inversión externa directa*.

La instalación del canal seco logra, en efecto, posicionar un nuevo *centro logístico internacional*, sobre todo para

DIAGRAMA 13.1

Escenario de la primera situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)

Nota: La clasificación corresponde a un porcentaje de presencia esperada de cada factor en el escenario, donde 0= Nulo, de 1 a 25=Muy bajo, de 26 a 40=Bajo, de 41 a 60=Intermedio, de 61 a 75=Alta, de 76 a 99=Muy alta y 100= Presencia plena.

Fuente: Elaboración propia con base en el programa QGenie, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh.

exportadores e importadores centroamericanos, pero su relevancia sigue siendo marginal con respecto al canal de Panamá. Pese al abaratamiento de costos de transacción, el impacto directo e indirecto del nuevo centro sobre los niveles de empleo es relativamente bajo (la alta tecnología empleada no requiere una gran cantidad de mano de obra).

Por su parte, las políticas “proactivas” para diversificar la oferta exportable tienen resultados insuficientes. Las capacidades institucionales del sector público (*desarrollo institucional*), claves para este tipo de políticas, siguen siendo débiles, especialmente el bajo nivel de recaudación tributaria, que dificulta el *financiamiento de políticas de desarrollo*. En este contexto de debilidad institucional el gasto en educación, salud y formación laboral es exiguo, lo que impide elevar la *calidad de la oferta laboral*. Al no modificarse las condiciones sociales de una gran mayoría de los habitantes, continúan dándose intensos *flujos emigratorios* de población en edad laboral con algún nivel de calificación.

Al fallar la reconversión de la oferta exportable en el corto plazo, fallan también los intentos por elevar sustancialmente la *inversión extranjera directa* (IED), que sería el motor para el desarrollo de las nuevas *exportaciones de bienes y servicios de más alto nivel tecnológico*. Esta IED se mantiene alejada, además, por la debilidad del *desarrollo institucional*, en particular de las instituciones del sector externo, afectadas por un bajo nivel de gasto y por la politización.

En estas condiciones los programas para mejorar la *productividad y competitividad de las Pyme* se mantienen a lo largo de los años como esfuerzos aislados y puntuales y no logran un impacto sistémico. No se produce la ansiada conexión entre la IED y un amplio y diverso parque empresarial (*encadenamientos productivos*).

En vista de que no ha logrado modificar las condiciones estructurales de la inserción internacional mediante la sola aplicación de *incentivos a la apertura de la economía*, el gobierno cambia sus prioridades. La estabilidad macroeconómica se convierte en el principal

objetivo de la política económica. Como los flujos de *remesas* de los migrantes son un factor clave para esa estabilidad, las autoridades no alteran los factores sociales que propician la *migración*, lo que refuerza un *círculo vicioso*: persisten los bajos niveles de productividad e ingresos; se pierde fuerza laboral debido a la emigración pero, a cambio, se obtienen altas tasas de transferencias del exterior, que mantienen la estabilidad macroeconómica y solventan los déficit crónicos de la balanza comercial y, a la vez, reducen los niveles de pobreza. Pero esto, por otro lado, termina por desestimular los esfuerzos para mejorar la *calidad de la mano de obra* y, con ello, las posibilidades de un *aumento generalizado de la productividad*. La mayor parte de la economía, pues, sigue desconectada del sector externo, en nichos de baja productividad que producen para el mercado interno o, a lo sumo, para el mercado centroamericano.

En esta situación estratégica, el sector externo recibe los embates de *competidores internacionales* cada vez más *efectivos* en colocar bienes de bajo costo.

¿Por qué se llega ahí?

Varios son los factores que tornan este escenario en la evolución más probable de la primera situación estratégica.

En los próximos años la desconexión entre crecimiento económico y progreso social se mantendrá. Se prevé, por tanto, una baja carga tributaria y escasos niveles de inversión social. Estos supuestos son importantes porque implican restricciones absolutas para la ejecución de ambiciosas políticas para elevar la calidad de la mano de obra, la productividad de las Pyme y su encadenamiento con el sector exportador. Por otra parte, la mayoría de los gobiernos centroamericanos se ha rehusado a instrumentar reformas fiscales para hacer tributar al sector productivo más dinámico y, cuando lo ha intentado, ha sido derrotada por las resistencias de partidos opositores y grupos empresariales.

En la medida en que no hay cambios previsible en las variables tributarias, los gastos sociales y judiciales serán bajos. Por lo tanto, persistirá la debilidad de las entidades públicas y

las nóveles agencias encargadas de la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones seguirán teniendo problemas para armonizar la acción pública de un aparato institucional con pocas capacidades técnicas y recursos financieros (cuadro 13.15). Desde el punto de vista regional, se asume que el istmo continuará enfrentando la competencia de productos manufacturados intensivos en mano de obra procedentes de China y, crecientemente, de algunos productos tradicionales de exportación (el café de Vietnam).

Factores de riesgo destacables

- La rápida evolución económica y tecnológica de los países competidores en productos de baja tecnología e intensivos en mano de obra, ha eliminado las ventajas competitivas de los principales productos de exportación.
- Variaciones abruptas en el tipo y el alcance de los incentivos al sector externo podrían desestimular los flujos de inversión externa directa necesarios para la diversificación de la oferta exportable.
- Las bajas capacidades institucionales del Estado para promover políticas “proactivas” bloquean la ampliación de los flujos de inversión externa y el aumento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (Pyme).
- La desigualdad social, en combinación con bajos niveles de financiamiento de las políticas sociales, impide mejorar la calidad de la oferta de mano de obra.
- Un alto nivel de remesas, producto de la emigración de amplios contingentes de la población, desincentiva el desarrollo de un sector externo más competitivo (aunque favorezca la estabilidad macroeconómica).
- La baja productividad de las Pyme restringe la posibilidad de encadenamientos con el sector externo, clave para provocar un aumento generalizado de la productividad.

CUADRO 13.15

Factores propios de la primera situación estratégica

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Incentivos	Muy alto	Arancel promedio < 10% en todos los países.
Desarrollo de competidores	Muy alto	China tiene ventajas competitivas en la producción y exportación de bienes manufacturados intensivos en mano de obra. Vietnam tiene ventajas competitivas en la producción y exportación de café.
Desarrollo institucional	Muy bajo	Bajo gasto judicial < US\$ 10 per cápita (véase capítulo 12). Las entidades de promoción de exportaciones y atracción de inversiones son recientes (del presente siglo) y tienen débil proyección interna y externa.
Agroexportación tradicional	Bajo	En todos los países del centro y norte del istmo, la agroexportación tradicional representa menos del 33% de las exportaciones; la tendencia en el período 1990-2006 fue hacia una disminución sustantiva de su importancia.
Agroexportación no tradicional	Alto	En todos los países del centro y norte del istmo, los productos no tradicionales de exportación han aumentado significativamente su importancia como generadores de divisas.
Maquila	Muy alto	Las industrias de maquila textil representan > 75% de los productos manufacturados de exportación en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.
Industria de alta tecnología	Muy bajo	La instalación de industrias electrónicas, de componentes médicos y otras de alta tecnología es casi nula.
Centro logístico internacional	Intermedio	El Salvador y Honduras procuran desarrollar un canal seco. El Salvador es la principal plaza financiera de la región, después de Panamá.
Desigualdad social	Muy alto	Coefficiente de Gini > 0,55. Los niveles en Honduras, Guatemala y El Salvador se mantuvieron sin modificaciones en 2000-2007.
Financiamiento del desarrollo	Muy bajo	Carga tributaria < 15% del PIB e inversión alrededor de US\$100 per cápita. Nivel promedio en Honduras, Guatemala y El Salvador.

Fuente: Elaboración propia.

En la segunda situación estratégica: inserción internacional con logros subóptimos en desarrollo humano

La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la segunda situación estratégica. En ella las pequeñas economías abiertas han desarrollado un estilo de inserción basado en la exportación de bienes y servicios que incorporan tecnología avanzada, son intensivos en capital y emplean mano de obra calificada. Paralelamente han consolidado un centro logístico de transporte, comunicaciones y finanzas de gran importancia

en el comercio internacional. En este contexto, se reciben altos y crecientes flujos de inversión extranjera directa.

Al igual que en la situación estratégica anterior, el sector externo cuenta con un amplio apoyo del Estado, que se materializa en las exenciones fiscales para las zonas francas, la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias y la suscripción de acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales. También existe una clara desconexión entre un dinámico sector externo y el resto de la economía, en la cual prevalecen empresas pequeñas y medianas orientadas a la producción para el mercado interno, con niveles

tecnológicos y de productividad inferiores y relativamente estancados. Esta situación ha generado un “premio” a favor de los ingresos de los trabajadores empleados en el sector externo, lo que a su vez ha provocado un ensanchamiento de la desigualdad social.

La apertura económica del período 1990-2006 estuvo asociada a progresos en desarrollo humano que han sido, sin embargo, comparativamente lentos en relación con los registrados en otras economías abiertas y exitosas en el mundo. Los niveles de desarrollo humano son superiores que los de la primera situación estratégica, pero claramente inferiores a la de los nuevos

países industrializados (NPI). En términos de educación, salud, saneamiento y seguridad alimentaria, los logros son intermedios. Todo ello se traduce en una segmentación de la oferta de mano de obra: por una parte, un contingente amplio pero minoritario de mano de obra calificada y, por otra, una mayoría poco calificada.

Los factores del contexto social, económico y demográfico son similares a los de la primera situación estratégica. Desde el punto de vista demográfico, se proyecta que las personas jóvenes seguirán siendo la mayor parte de la población. Además, en los próximos años la población urbana pasará a representar más de 60% del total. No se prevén importantes flujos emigratorios. En el ámbito económico, sin embargo, las tasas de crecimiento per cápita son más altas que en el escenario anterior (crecimiento del PIB per cápita mayor al 3%).

La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, lo más probable es que a mediano plazo la inserción internacional haya generado mayores niveles de desarrollo humano, pero tanto los logros como su progresión estarán significativamente por debajo de los resultados obtenidos por los nuevos países industrializados (NPI).

En este escenario, la apertura y el tamaño de la economía serán sustancialmente mayores que las existentes en la primera década del siglo XXI. La inserción internacional estará basada en un vigoroso conglomerado empresarial de productos manufacturados de alta tecnología (electrónica, biotecnología, aplicaciones médicas) y en un consolidado centro logístico internacional. La agroexportación (tanto tradicional como no tradicional) tendrá un papel marginal. Los niveles de inversión extranjera directa serán altos y desempeñarán un papel clave en la configuración y dinamismo del sector externo. No obstante, este último seguirá empleando a una minoría de la fuerza laboral.

La capacidad institucional del Estado para promover el crecimiento econó-

mico será significativa. El financiamiento de las políticas de desarrollo social habrá permitido implementar amplias políticas de educación y formación laboral, que habrán redirigido la oferta de mano de obra hacia un perfil técnico y profesional. Por otra parte, existirá un sistema de apoyo tecnológico y financiero capaz de promover una mayor productividad en las pequeñas y medianas empresas de algunos sectores productivos. Las Pyme seguirán siendo la mayoría del parque empresarial.

Sin embargo, persistirá el legado de la desconexión entre el sector externo y el resto de la economía, que no se habrá podido superar. Aunque habrá encadenamientos más robustos que los observados en la actualidad, todavía sectores relativamente amplios de la economía serán de baja productividad.

En este escenario, las sociedades estarán muy urbanizadas y tendrán una cohesión social más alta que la del escenario anterior, producto de notables avances en desarrollo humano, que sin embargo no alcanzarán los niveles observados en los nuevos países industrializados (NPI). La dificultad para reducir los niveles desigualdad social, promovida por la segmentación del mercado laboral, será el principal obstáculo. La incidencia de la pobreza será menor que la actual y comparativamente baja en el contexto latinoamericano.

¿Cómo se llega a esta situación?

Una historia posible

En el 2008 las autoridades de gobierno están esperanzadas. Como resultado de la aplicación sostenida, a lo largo de los últimos quince años, de políticas de promoción de exportaciones, apertura comercial (*incentivos a la exportación* y disminución de barreras arancelarias y no arancelarias) y atracción de *inversión externa directa*, se logró una profunda transformación en el sector externo. Se ha constituido un promisorio y diversificado *conglomerado industrial* de *alta tecnología* y un *centro logístico internacional* de finanzas, transportes y comunicaciones.

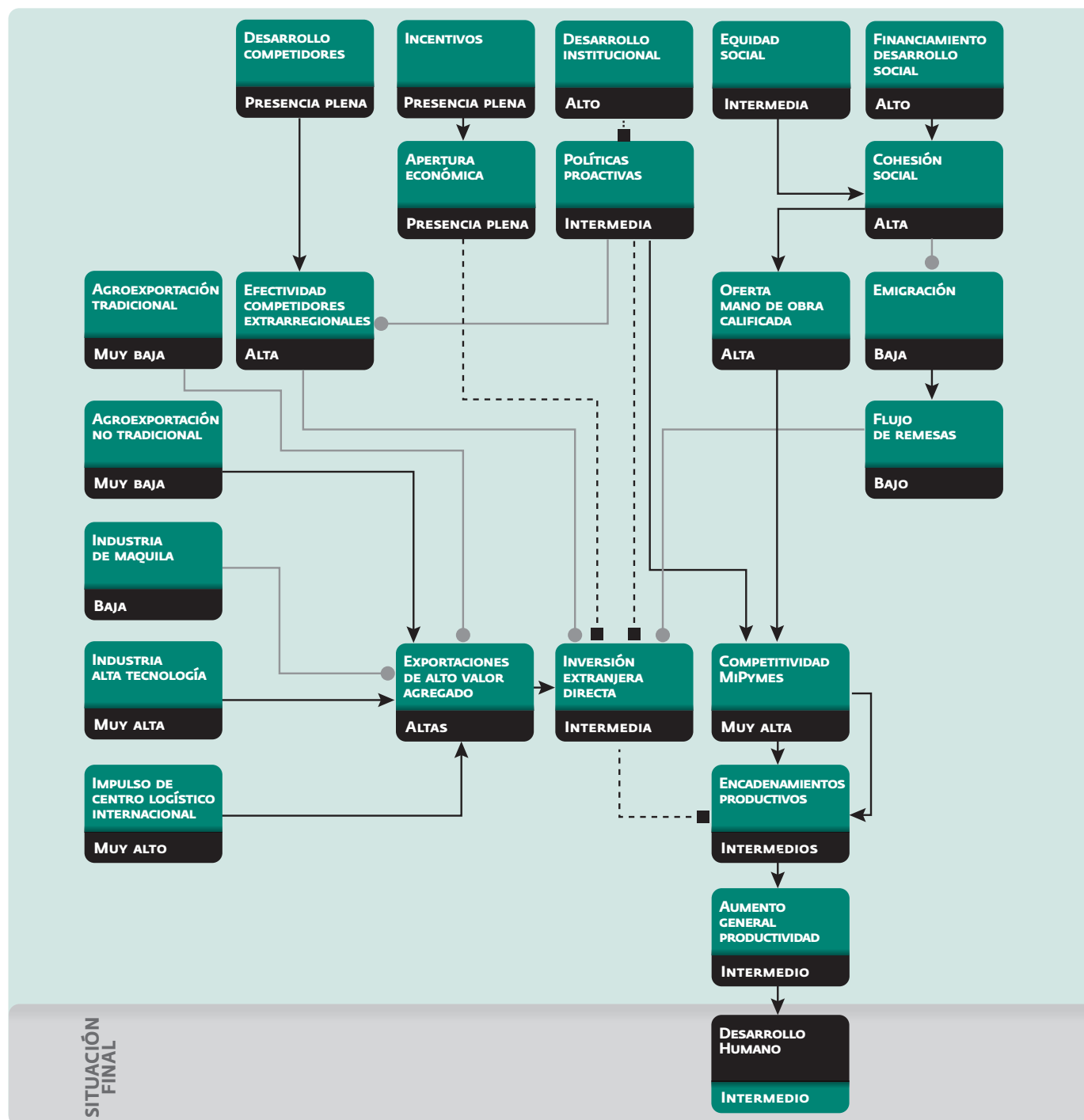
Esta transformación ha generado un acelerado aumento en el comercio exte-

rior y ha sido dinamizada por un notable incremento en los flujos de *inversión externa directa*, que representa más de la mitad de la inversión recibida en todo el istmo. Como resultado, la importancia de las *exportaciones agropecuarias tradicionales* es mínima y los nuevos *productos no tradicionales de exportación*, aunque conforman un dinámico sector, constituyen una proporción minoritaria de las exportaciones; además, la *industria de maquila textil* tiene un peso marginal dentro de las exportaciones. En términos generales, la economía ha experimentado un fuerte proceso de modernización, impulsado por un nuevo estilo de inserción internacional basado en la incorporación de *alta tecnología* y la exportación de servicios.

Este estilo de desarrollo ha permitido construir un nicho relativamente seguro frente la creciente *competencia* de países asiáticos exportadores de bienes intensivos en mano de obra. En ese nicho la *efectividad* de estos países para desviar la *inversión externa directa* es baja. Más bien, las industrias de *alta tecnología* y de servicios domiciliadas en el país establecen acuerdos comerciales con empresas basadas en aquella región. Sin embargo, en la medida en que se compite con otras economías abiertas exitosas, las autoridades necesitan mejorar la productividad y *competitividad* de su sector externo. Para ello es clave fortalecer los *encadenamientos productivos* del dinámico sector externo con el resto de la economía, en el que la mayoría de los productores son *pequeñas y medianas empresas (Pyme)*. Las Pyme tienen una *productividad* más baja, producen para el mercado interno o para el mercado centroamericano y emplean a cerca de la mitad de la fuerza laboral.

Las autoridades se plantean desarrollar una serie de *políticas "proactivas"* para estimular la *competitividad de las Pyme* y elevar el nivel de formación de la fuerza de trabajo (*oferta laboral calificada*). En principio, tienen algunas condiciones favorables. Las capacidades institucionales del sector público (*desarrollo institucional*) proveen una base razonable para tal cometido, pues el creciente nivel de recaudación

DIAGRAMA 13.2

Escenario de la segunda situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)

Nota: La clasificación corresponde a un porcentaje de presencia esperada de cada factor en el escenario, donde 0= Nulo, de 1 a 25=Muy bajo, de 26 a 40=Bajo, de 41 a 60=Intermedio, de 61 a 75=Alta, de 76 a 99=Muy alta y 100= Presencia plena.

← Causa: factor A causa factor B.
 ● Inhibidor: presencia de factor A inhibe a factor B.
 ■ - - - Requerimiento: factor A es requerido para presencia de factor B.

Fuente: Elaboración propia con base en el programa QGenie, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh.

tributaria ofrece posibilidades para el *financiamiento de políticas de desarrollo*, especialmente en el ámbito de la “política industrial”, las políticas sociales y la formación laboral. Por otra parte, niveles de *desigualdad social* moderados, en una perspectiva comparada, han creado condiciones de vida aceptables para vastos sectores de la población. Gracias a ello hay un bajo nivel de *emigración*, que permite al país retener a la población calificada en edad laboral. Todo esto ayuda a generar una amplia oferta de programas de *calificación de la mano de obra*, que mejoran su calidad promedio, y una plataforma de apoyo para incrementar la *productividad y competitividad de las Pyme*.

Los avances, sin embargo, son insuficientes para los objetivos planteados. Por una parte, las autoridades mantienen amplias exenciones fiscales para el sector externo, como parte de los *incentivos* a las exportaciones, lo que genera un crónico déficit de inversión y gasto público. Por otra parte, problemas de gestión pública derivados de un pesado marco legal y administrativo, la dispersión de competencias entre múltiples instituciones y las pugnas burocráticas, bloquean el desarrollo de los programas.

La ansiada conexión entre la IED y un extendido y diverso parque de pequeñas y medianas empresas (*encadenamientos productivos*) se da solo de manera parcial, en sectores específicos de la producción. Esta situación mantiene la relativa dualidad estructural de la economía, entre un sector modernizado y un sector tradicional: en el primero ocurre un aumento de la *productividad* y, por ende, de los ingresos de la población, pero no sucede lo mismo en el segundo. Disminuye así la probabilidad (aunque no se anula del todo) de que se experimente un rápido y generalizado progreso en desarrollo humano en el país.

Al cabo de los años, este estado de cosas termina imponiendo límites a la profundización de la inserción internacional por la vía de las exportaciones de bienes y servicios de alta tecnología. Aunque el país cuenta con un *centro*

logístico internacional de primer orden, existe una importante escasez de *mano de obra calificada* (y una abundancia de mano de obra no calificada); por otra parte, la plataforma de proveedores locales carece de los estándares de calidad que requieren las industrias de alta tecnología. Ante esta situación, algunas empresas migran hacia otras economías que les ofrecen mejores condiciones.

¿Por qué se llega ahí?

Los factores propios de este escenario difieren de manera significativa de los reseñados para la primera situación estratégica.

Un mayor esfuerzo tributario (carga tributaria de entre 20% y 22% del PIB, incluyendo la seguridad social) permite destinar más recursos a la inversión social, por lo que son mayores las posibilidades de desarrollar políticas para una mejora general de la calidad de la mano de obra. El crecimiento económico (moderado) está asociado a una creciente desigualdad social, pero propicia niveles de exclusión social más bajos que en el escenario anterior, al combinarse con un relativamente alto gasto social.

El desarrollo institucional seguirá siendo robusto: no hay bases para suponer el debilitamiento, por la vía del financiamiento, de las agencias de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, así como del sistema de justicia (se prevé que se mantendrán, al menos, los niveles actuales de gasto judicial).

Desde el punto de vista regional, se asume que el istmo continuará enfrentando la competencia de productos manufacturados intensivos en mano de obra originarios de China y, crecientemente, de algunos productos tradicionales de exportación (el café de Vietnam). Sin embargo, se estima que por la estructura de la oferta exportable, este efecto será menor que en el caso de la primera situación estratégica.

Factores de riesgo destacables

- La evolución económica y tecnológica de los países competidores puede reducir, o anular, la capacidad para

desarrollar un conglomerado industrial y de servicios de alta tecnología.

- Variaciones abruptas en el tipo y alcance de los incentivos al sector externo podrían desestimular los flujos de inversión externa directa, necesarios para una inserción internacional basada en la alta tecnología y en la consolidación (modernización) de un centro logístico internacional.

- Una disminución en las capacidades institucionales del Estado para promover políticas “proactivas” tendientes a elevar la apertura y productividad de la economía, incidiría negativamente en los flujos de inversión externa y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (Pyme).

- Una ampliación de la desigualdad social, en combinación con caídas en el nivel de financiamiento de las políticas sociales, afectaría la disponibilidad de mano de obra calificada.

- El estancamiento en la productividad de las Pyme bloquearía la posibilidad de encadenamientos con el sector externo, elemento clave para provocar un aumento generalizado de la productividad.

Reflexiones regionales

El ejercicio de escenarios para el 2020, a partir de las dos situaciones estratégicas de inserción internacional que coexisten en Centroamérica, permite identificar consecuencias para la región en su conjunto. De no acometerse acciones que modifiquen las tendencias previstas, las situaciones actuales tienen el potencial para, *caeteris paribus*, engendrar profundas fracturas económicas y sociales, escollos aun mayores para la integración regional.

La eventual evolución de los países cercanos a la primera situación estratégica, hacia una inserción internacional vulnerable y reactiva, agudizaría las brechas con respecto a las naciones próximas a la segunda situación estratégica (Panamá y Costa Rica). Como estos últimos son contiguos, tienen las menores poblaciones y están ubicados en el extre-

CUADRO 13.16

Factores propios de la segunda situación estratégica

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Incentivos a la apertura	Muy alto	Arancel promedio < 10% en todos los países.
Desarrollo de competidores	Muy alto	China tiene ventajas competitivas en la producción y exportación de bienes manufacturados intensivos en mano de obra. Vietnam tiene ventajas competitivas en la producción y exportación de café.
Desarrollo institucional	Muy bajo	Bajo gasto judicial, < US\$ 10 per cápita (véase capítulo 12). Las entidades de promoción de exportaciones y atracción de inversiones son recientes (del presente siglo) y tienen débil proyección interna y externa.
Agroexportación tradicional	Bajo	En los países del sur del istmo, la agroexportación tradicional representa menos del 15% de las exportaciones; la tendencia en el período 1990-2006 fue hacia una disminución sustantiva de su importancia.
Agroexportación no tradicional	Alto	En Costa Rica, los productos no tradicionales de exportación han aumentado significativamente su importancia como generadores de divisas.
Maquila	Bajo	Las industrias de maquila textil representan menos del 15% de las exportaciones manufactureras de Costa Rica y Panamá.
Industria de alta tecnología	Alto	Los productos de la industria electrónica, de componentes médicos y otros de alta tecnología representan más del 66% de las exportaciones manufactureras de Costa Rica.
Centro logístico internacional	Alto	El canal de Panamá moviliza el 5% del comercio internacional de bienes. Panamá es una plaza financiera internacional.
Desigualdad social	Intermedio	Coefficiente de Gini < 50 en Costa Rica, segundo más bajo de América Latina, pero alto en comparación con otras regiones del mundo.
Financiamiento del desarrollo	Intermedio	Carga tributaria < 20% del PIB (incluyendo seguridad social) e inversión social superior a US\$600 per cápita en Costa Rica y Panamá.

Fuente: Elaboración propia.

mo sur del istmo, estaría abierta la posibilidad de que, en esas condiciones, busquen reforzar la integración entre ellos -para aprovechar economías de escala- y establezcan barreras, o cuando menos tengan un menor interés de propiciar el acercamiento con los demás países. El intento de crear un polo de desarrollo “fortaleza” supondría un severo obstáculo para la integración regional y crearía problemas inéditos para la unión aduanera y otros temas comunitarios.

En una Centroamérica con estilos y logros cada vez más desiguales en términos de una inserción internacional ventajosa se pueden producir, además de fracturas intrarregionales, efectos

CUADRO 13.17

Resumen de resultados del ejercicio de escenarios base 2020, en tres situaciones estratégicas de inserción internacional en Centroamérica

Caso	Factor analizado
Situación estratégica 1	Baja probabilidad de una inserción internacional ventajosa.
Situación estratégica 2	Probabilidad intermedia de una inserción internacional ventajosa.

Fuente: Elaboración propia.

negativos para el desarrollo del istmo en su conjunto. Los flujos de inversión externa, una variable clave para estas pequeñas economías abiertas, podrían desestimularse en virtud de que la mayoría de los países no ofrecería un ambiente propicio. El turismo, una actividad que en los últimos años se ha convertido en una de las principales fuentes de generación de divisas y empleo, podría encontrar límites para su expansión, si no hay mejoras significativas en la infraestructura de servicios y en el aprovechamiento de una estrategia regional. Para varias naciones del área, el estancamiento de la inversión externa y del turismo implicaría serios problemas económicos.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, cambios en los estilos de inserción generan mejoras significativas en el desarrollo humano de los países. Esta es una base objetiva para la esperanza. La clave radica en el diseño y puesta en marcha de intervenciones públicas que, de manera simultánea y desde múltiples frentes, reduzcan el impacto de los factores que bloquean el logro de una inserción internacional ventajosa.

El desafío de la inserción internacional ventajosa

Las principales conclusiones del ejercicio de escenarios son, por una parte, que la insistencia en profundizar la apertura de la economía, sin el desarrollo correlativo de encadenamientos productivos, sociales y fiscales con la economías internas, difícilmente generará progreso social; además, este estilo de inserción es muy vulnerable a condiciones del entorno internacional cada vez más complejas y problemáticas. Por otra parte, de no adoptar políticas explícitas de carácter regional, Centroamérica corre el serio peligro de fracturarse entre un “sur” más dinámico, con alguna probabilidad de evolucionar hacia

una inserción internacional ventajosa, y un “centro-norte” atrapado en un círculo vicioso de bajo progreso económico y social. En esta última sección se delibera sobre las opciones para modificar este curso de evolución, que se perfila como el más probable si persisten las condiciones actuales.

La sección se organiza en tres acápites. En el primero se efectúa una mirada selectiva a experiencias internacionales de inserción internacional ventajosa. En el segundo se sugiere descartar una serie de intervenciones de política pública que probablemente exacerben los factores de riesgo identificados. Finalmente, en el tercer acápite se proponen lineamientos generales para la formulación de políticas públicas en los países y acciones regionales para promover una inserción internacional ventajosa.

Una mirada comparada: pequeñas economías abiertas con inserción internacional ventajosa

En las últimas décadas, un grupo relativamente reducido de pequeñas economías abiertas experimentó acelerados progresos en el desarrollo humano de sus sociedades, como resultado de lo que en este Informe se denomina una inserción internacional ventajosa. Ante los complejos desafíos que los escenarios prospectivos inerciales plantean para el futuro de la región, ¿aportan estas experiencias ideas interesantes para lograr una inserción internacional más ventajosa en Centroamérica?

El objetivo de esta sección es analizar las estrategia seguidas por otras pequeñas economías abiertas, de manera que puedan identificarse instrumentos de política pública que amplíen el horizonte de conocimientos e intervenciones, más allá de la discusión sobre los incentivos unilaterales a la apertura económica, como ha sido el caso en Centroamérica.

De la revisión de estas experiencias internacionales no se desprende un cuerpo unificado de conocimiento “correcto”, y generalizable para todos los países, sobre lo que debe hacerse para lograr una inserción económica ventajosa. Debe reconocerse que

la efectividad de las intervenciones públicas en los países con pequeñas economías abiertas exitosas no solo reside en los “principios” sobre los que éstas se fundamentan, o en su diseño, sino también en una constelación de factores contingentes que a veces son difícilmente reproducibles.

La principal conclusión es, por una parte, que las naciones exitosas diseñaron respuestas específicas, de acuerdo con la estructura de oportunidades y riesgos que enfrentaban. Además que, independientemente de las estrategias y políticas específicas, una vez adoptado un curso de acción, los países realizaron importantes gastos e inversiones en el desarrollo de un marco institucional y de política estable, aunque adaptable a lo largo del tiempo.

Casos seleccionados para la comparación

En el transcurso del siglo XX decenas de países lograron mejoras importantes en sus niveles de desarrollo humano. No obstante, solo un conjunto relativamente reducido de ellos comparte con las naciones centroamericanas una característica fundamental: ser pequeñas economías abiertas. En otras palabras, solo algunos de los exitosos son, además, países de reducido tamaño (usualmente rodeados de naciones más poderosas y avanzadas) que tuvieron que aprovechar al máximo las oportunidades en razón de la fragilidad de sus condiciones iniciales. El análisis de lo que ellos hicieron para compensar su debilidad estratégica es de suma importancia para el istmo.

La selección de casos se llevó a cabo en varias etapas. La primera consistió en la identificación de países con economías pequeñas (recuadro 13.5). En la segunda etapa se ubicaron, dentro de este grupo, las pequeñas economías abiertas. De este subgrupo se entresacaron los países cuya inserción internacional fue considerada como “ventajosa”, a partir de un conjunto de indicadores y parámetros. Finalmente, se aplicaron dos criterios adicionales: por una parte, que la mejora significativa en la calidad de la inserción internacional hubiese ocurrido en fecha

reciente (últimos veinte años). Esto permitió excluir casos cuyo “salto de desarrollo” tuvo lugar en otra época, cuando las condiciones de la economía mundial eran muy distintas. Por otra parte, se decidió trabajar solo con países de otras regiones del mundo (Europa y Asia), con el fin de utilizar los casos más disímiles y ajenos a la experiencia centroamericana. La aplicación de este método llevó a seleccionar ocho naciones para el análisis comparativo.

Desde el punto de vista demográfico, los ocho países de pequeñas economías abiertas con una inserción internacional ventajosa lograda recientemente son similares a sus pares centroamericanos. Su población oscila entre 1,3 millones (Estonia) y 10,2 millones de habitantes (República Checa), mientras que los países del istmo varían entre 288.000 (Belice) y 13 millones de habitantes (Guatemala). Sin embargo, en lo demás, las diferencias son marcadas (cuadro 13.18):

- Los países exitosos muestran una apertura de su economía claramente superior a la lograda por los centroamericanos (coeficientes de apertura mayores a 120 y varios de ellos por encima de 150). La nación del istmo con mayor apertura, Panamá, tiene en la actualidad (2006) un nivel comparable al de la economía exitosa menos abierta.
- En los casos estudiados las exportaciones agropecuarias son un componente minoritario de las exportaciones totales, en contraste con la situación prevaleciente en Centroamérica. Salvo en Estonia (15,2 %), los productos agropecuarios representan menos de una décima parte de los bienes.
- El peso del sector agrícola dentro de la economía es muy reducido (el valor agregado es en todos los casos inferior al 5%). El sector servicios es, sin excepción, el que más aporta a la economía. Estas características contrastan con las observadas en la mayoría de los países centroamericanos.

RECUADRO 13.5

Metodología y criterios de selección de casos para comparación internacional

La clasificación de “pequeñas economías” realizada para el presente análisis se basó en los siguientes parámetros: población (menos de 20 millones de habitantes), aporte a la producción mundial (menos del 1%) y participación en las exportaciones mundiales (menos del 1%). Por su parte, los indicadores considerados fueron: coeficiente de apertura (mayor de 100), arancel promedio (menor de 10%) e inversión extranjera directa como porcentaje del PIB (mayor del 10%).

De conformidad con lo anterior, 45 países cumplieron con todos o la mayoría de los criterios establecidos para identificar a las “pequeñas economías abiertas”.

Posteriormente se determinó si la inserción internacional de estos países ha sido ventajosa o no. Los indicadores utilizados para aproximar esta condición fueron: el índice de desarrollo humano calculado por el PNUD, los índices que miden el desarrollo económico a partir del nivel de ingresos y la tasa de crecimiento del PIB, el índice de dinamismo y diversificación de las exportaciones y el índice de concentración de la exportaciones.

La clasificación de un país como de alto desarrollo humano se realizó de acuerdo con el criterio aplicado por el PNUD para tal fin. La categorización de un país como de alto nivel de ingreso se efectuó con base en la metodología Atlas, del Banco Mundial.

Como criterio de corte para distinguir un crecimiento económico acelerado se usó el límite de 3,5% para crecimiento alto utilizado por Hausmann et al. (2004). La Unctad establece que los “ganadores” del comercio internacional son aquellas economías que han logrado aumentar la participación mundial de sus exportaciones en 0,1; ese parámetro fue empleado también en este estudio. Finalmente, se consideró como concentración “baja” de las exportaciones un valor menor a 0,2256 en el índice de concentración calculado por Unctad.

Esta segunda clasificación arrojó los siguientes resultados:

- Grupo 1: compuesto por los dos países que alcanzaron los niveles más altos en los cinco indicadores.

- Grupo 2: compuesto por los tres países que alcanzaron los niveles más altos en cuatro de los cinco indicadores.

- Grupo 3: compuesto por los diez países que alcanzaron los niveles más altos en tres de los cinco indicadores.

- Grupo 4: compuesto por los diez países que alcanzaron los niveles más deseables en dos de los cinco indicadores.

- Grupo 5: compuesto por los cuatro países que alcanzaron los niveles más altos en uno de los cinco indicadores.

- Grupo 6: compuesto por los dieciséis países que no alcanzaron el nivel más alto en ninguno de los cinco indicadores.

En total, quince países mostraron desempeños altos en todos o la mayoría de los indicadores de inserción internacional ventajosa (grupos 1, 2 y 3). No obstante, entre ellos, seis naciones europeas (Luxemburgo, Dinamarca, Austria, Bélgica, Suiza, Suecia) ya tenían niveles de ingreso per cápita entre los más altos del mundo en las décadas de los sesenta y setenta. Dado que su avance se dio en condiciones diferentes a las que enfrentan los países en desarrollo en la actualidad, no se consideraron en el estudio. Se incluyó solo a las pequeñas economías abiertas cuya mejora significativa ocurrió en fecha reciente, esto es, en las últimas dos décadas.

Este proceso de selección llevó a identificar los siguientes países como pequeñas economías abiertas con inserción internacional ventajosa: Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Estonia, Hong Kong, Hungría, Irlanda, República Checa, Singapur y Trinidad y Tobago.

Posteriormente se excluyó a Trinidad y Tobago, siguiendo el criterio de trabajar con naciones que no pertenecen a América Latina y el Caribe. Esta condición permitió maximizar las diferencias, tanto en los contextos como en los rasgos propios de cada economía, con respecto a la situación que enfrenta Centroamérica. En cada uno de los países seleccionados se realizó un análisis sobre las características de su economía, la evolución de su comercio exterior y su inversión externa directa, las políticas y estrategias aplicadas en materia comercial, laboral y de promoción de inversiones.

Fuente: Mata, 2008.

CUADRO 13.18

Pequeñas economías abiertas no latinoamericanas con inserción internacional ventajosa. CIRCA 2004

Indicadores	Emiratos Árabes Unidos	Eslovenia	Estonia	Hong Kong	Hungría	Irlanda	República Checa	Singapur
Información general								
Producto interno bruto (millones de dólares, 2000)	95.786	21.688	7.187	188.902	54.706	116.133	62.551	102.462
Población (millones de personas)	3,1	2,0	1,3	7,1	9,8	4,0	10,2	4,3
PIB per cápita (dólares constantes de 2000)	22.173	10.860	5.328	27.446	5.413	28.546	6.123	24.164
Indicadores sobre estructura económica								
Valor agregado de la agricultura	2,7	2,7	4,3	0,1	3,3	2,7	3,1	0,1
Valor agregado de la industria	13,1	27,4	18,4	4,1	22,6	31,1	26	28,9
Valor agregado de los servicios	42,2	60,6	66,9	88,5	65,9	56,4	58,8	64,7
Indicadores de economía abierta								
Coefficiente de apertura	147,5	120,5	164,5	376,2	132,3	144,9	143,8	416,9
Exportaciones (millones de dólares, 2000)	82.216	14.108	5.976	336.395	48.060	110.098	54.521	238.522 ^{a/}
Exportaciones como porcentaje del PIB	82,3	59,9	78,4	192,5	64,3	80,2	71,7	223,3
Importaciones (millones de dólares, 2000)	67.803	14.752	6.765	315.286	50.991	88.798	56.903	206.796 ^{a/}
Importaciones como porcentaje del PIB	65,3	60,5	86,1	183,7	68,0	64,7	72,1	193,6
Inversión externa directa como porcentaje del PIB		2,6	9,3	20,9	4,6	6,1	4,2	15,0
Indicadores sobre estilo de inserción								
Exportaciones de servicios		17,7	32,1	17,2	15,5	34,5	12,7	17,3
Exportaciones de bienes		82,3	67,9	82,8	84,5	65,5	87,3	82,7
Exportaciones agropecuarias	3,3	3,8	15,2	1,8	7,4	8,9	5,0	2,1
Exportaciones de combustibles	76,3	1,6	4,4	0,3	1,6	0,5	2,7	9,5
Exportaciones manufactureras	17,4	90,2	77,4	96,5	88,4	85,7	90,3	83,9
Porcentaje de manufacturas de alta tecnología	6,1	5,5	13,7	32,0	28,9	33,8	12,9	58,9
Exportaciones de minerales y metales	2,8	4,2	2,8	1,4	1,9	0,5	2,0	1,2
Índice de concentración de exportaciones	0,425	0,112	0,159	0,138	0,157	0,217	0,090	0,249
Importaciones agropecuarias	11,9	8,7	12,4	4,1	5,1	8,9	6,6	3,2
Importaciones de combustibles	0,8	8,3	6,9	2,4	7,3	5,3	6,5	15,0
Importaciones de manufacturas	84,9	77,9	78,7	91,6	84,4	77,8	82,9	79,5
Importaciones de minerales y metales	2,0	4,9	1,9	1,8	2,7	1,5	3,9	1,3
Resultados sociales								
Índice de desarrollo humano	0,839	0,910	0,858	0,927	0,869	0,956	0,885	0,916
Tasa de mortalidad infantil	6,6	4,0	5,7		7,2	5,1	3,9	2,6
Gasto social como porcentaje del PIB	4,1	12,7	9,8		11,6	10,1	11,2	

a/ Millones de dólares corrientes.
Fuente: Mata, 2008, con información de los World Development Indicators del Banco Mundial. Las cifras sobre población provienen de Unfpa, 2005.

- La mayoría de estas naciones tiende a tener flujos de inversión externa comparables a los logrados por los dos países centroamericanos más exitosos en esta materia, Panamá y Costa Rica⁴¹. En varios de ellos representa una proporción muy significativa del PIB (cerca o mayor al 15%), por encima de cualquier índice registrado en el istmo.
- En todos los países los resultados económicos y sociales aumentaron con rapidez durante la década de los noventa (Mata, 2008) y en la actualidad son claramente superiores a los obtenidos por cualquier nación del área. Los valores del índice de desarrollo humano, la tasa de mortalidad infantil y el PIB per cápita son más favorables.
- Todos los países para los cuales hay información disponible tienen niveles de inversión social muy altos, como se deduce del elevado porcentaje del PIB que representa la inversión en salud y educación. Estos niveles tienden a ser iguales o superiores a los mostrados por los dos países centroamericanos de mayor desarrollo humano (Costa Rica y Panamá).

El escaso peso que tiene el sector agropecuario en las pequeñas economías abiertas con una inserción internacional ventajosa plantea la interrogante de si se debe sacrificar la agricultura para lograr mejoras sustantivas en el desarrollo. El tema es de singular importancia para Centroamérica, pues la mayoría de sus países depende sustancialmente de la agricultura como fuente de ingresos para un porcentaje todavía significativo de sus habitantes (como finqueros y como asalariados) y para la generación de divisas. Sin embargo, no siempre una disminución en la importancia relativa de la agricultura dentro de la producción total de un país refleja una contracción. De hecho, si una economía experimenta una vigorosa diversificación productiva, la modernización del sector agropecuario puede ocurrir al mismo tiempo que la pérdida de importancia relativa.

Dado el escenario previsible de altos precios y problemas de abastecimiento en el mercado mundial de alimentos (capítulo 5), se considera que la región tiene, más bien, una oportunidad para utilizar su plataforma agropecuaria como una de las puntas de lanza de su desarrollo.

Pese a los contrastes sistemáticos con Centroamérica, las pequeñas economías abiertas exitosas no constituyen un grupo homogéneo. Tanto por sus características estructurales, como por los estilos y profundidad de sus respectivas inserciones internacionales y los resultados obtenidos, existen marcadas diferencias entre ellas:

- Las “condiciones estructurales” de la inserción internacional son disímiles. Los Emiratos Árabes Unidos basan su economía en la exportación de petróleo y gas. Los países de Europa Oriental (Eslovenia, Estonia, Hungría y República Checa) son exportadores de manufacturas industriales, aunque con un desarrollo relativamente débil de la industria de alta tecnología para la exportación. Estonia tiene la particularidad de ser un importante exportador de servicios. Por su parte, Hong Kong y Singapur -exportadores manufactureros también- tienen un fuerte componente de alta tecnología en sus exportaciones industriales. Irlanda complementa esta fortaleza con el dinamismo de sus exportaciones de servicios (cuadros 13.18 y 13.19).
- Si bien todas las naciones exitosas son economías abiertas, sus niveles de apertura son distintos. Los pequeños países asiáticos (Hong Kong y Singapur) son significativamente más abiertos que los pequeños países europeos: en los primeros el índice de apertura está por encima de 300, mientras que en los segundos éste oscila entre 120 y 165. Esto sugiere que no existe un “nivel óptimo” de apertura, sino un umbral a partir del cual la inserción internacional abre nuevas oportunidades de desarrollo. En todo caso, este umbral parece ser superior a 100 en términos del coeficiente de apertura.

■ Los resultados sociales y económicos de la inserción internacional, aunque sensiblemente mejores que los obtenidos por los países centroamericanos, difieren de modo notable entre las pequeñas economías exitosas. Hong Kong, Irlanda y Singapur tienen niveles de desarrollo humano muy superiores al resto: sus PIB per cápita son cercanos o mayores a 25.000 dólares anuales y en el IDH registran puntajes por encima de 0,900. Por su parte, las naciones de Europa Oriental se mueven en un rango más bajo: PIB per cápita de entre 5.000 y 10.000 dólares anuales e IDH entre 0,83 y 0,89. Son países de ingreso medio, aunque de alto desarrollo humano. Los Emiratos Árabes Unidos son un caso especial: tienen un alto nivel de progreso económico (PIB per cápita mayor a 20.000 dólares anuales), similar a los valores reportados por Irlanda y las otras pequeñas economías asiáticas, pero su perfil de desarrollo humano es parecido al de los países europeos orientales. Indudablemente esta nación se beneficia del hecho de ser un gran exportador de hidrocarburos (lo que le genera altos ingresos) y poseer una reducida población.

Esta marcada heterogeneidad parece implicar que, independientemente del punto de partida, la clave del éxito está en el manejo inteligente de las fortalezas comparativas. Por otra parte, la constatación de que varias de estas economías no tienen niveles de ingreso per cápita elevados y que, sin embargo, han alcanzado un alto grado de desarrollo humano, sugiere que la redistribución social ha sido determinante para el éxito que obtuvieron en su inserción internacional. En este sentido cabe destacar que estos países tienen, por lo general, niveles de inversión social muy significativos (cuadro 13.18).

Por último, es importante señalar que en todos los casos estudiados el salto hacia una inserción internacional ventajosa se dio en un marco de estabilidad macroeconómica, lograda después de procesos de ajuste interno de distinta profundidad y velocidad. En

este sentido contrastan las experiencias de Singapur y Hong Kong frente a los países de Europa Oriental. Los primeros fueron creando de manera gradual las condiciones de un nuevo estilo de inserción internacional, a lo largo de un período relativamente prolongado entre las décadas de 1960 y 1990 (cuadro 13.19). Ambos consiguieron altas tasas de crecimiento ya en las décadas de 1970 y 1980.

En cambio, los países de Europa Oriental se caracterizan porque sus nuevos estilos de inserción internacional fueron resultado de procesos de *shock* que, en pocos años, involucraron no solo el tránsito desde una economía socialista a una de libre mercado, sino de una economía cerrada a una abierta. Todos experimentaron crisis o bajas tasas de crecimiento al inicio de la transición (primera parte de la década de los noventa) y no fue sino hasta los últimos diez años que lograron altas y sostenidas tasas de expansión económica. Entre ambas situaciones está Irlanda, cuyo despegue ocurrió en un período de quince a veinte años, desde finales de los setenta hasta inicios de los noventa (Paus, 2005).

Estrategias empleadas para lograr inserciones internacionales ventajosas

En las últimas décadas un grupo relativamente reducido de pequeñas economías abiertas, ha logrado sacar ventaja de su inserción internacional para apalancar acelerados progresos en el desarrollo humano de sus sociedades. Ante los complejos desafíos que los escenarios prospectivos inerciales plantean para el futuro de la región: ¿aportan estas experiencias ideas interesantes para lograr una inserción internacional más ventajosa en Centroamérica?

El objetivo de esta sección es analizar la evolución de pequeñas economías abiertas consideradas exitosas para identificar acciones (sus alcances y limitaciones) que amplían el horizonte de conocimientos e intervenciones más allá de la discusión sobre los incentivos unilaterales a la apertura económica. Se parte del reconocimiento de que el éxito de las intervenciones no solo

reside en los “principios” sobre los que se fundamentan, o en su diseño, sino también en una constelación de factores contingentes que a veces son difíciles de reproducir. De la revisión de estas experiencias internacionales no se desprende un cuerpo unificado de conocimiento “correcto”, sustentado en principios generalizables a todos los países, sino elementos de juicio más acotados, todavía con cierto carácter tentativo, para introducir cambios en las tendencias que se observan en Centroamérica.

Las marcadas diferencias entre los países con pequeñas economías abiertas exitosas en cuanto a la profundidad, velocidad y tipo de sus ajustes previos, sugiere la inexistencia de un “diseño institucional y de política” único para lograr una inserción internacional ventajosa. En efecto, el estudio comparado de las políticas empleadas para promover las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (IED) muestra una gran diversidad en los instrumentos aplicados.

Antes de analizar la heterogeneidad de estas experiencias, es indispensable hacer una aclaración: existen varias características comunes a todas ellas. En primer lugar, en todos los casos se desarrolló un agresivo programa de liberalización comercial y financiera (cuenta de capitales) ligado a la promoción de exportaciones y la atracción de IED. Los instrumentos de política pública específicos varían, así como la profundidad de esta liberalización, pero en todos ellos se aplicaron incentivos para diversificar y dinamizar el sector externo y flexibilizar los mercados financieros. En particular, cabe destacar la eliminación de restricciones a la IED, pese a que esto no siempre implicó la completa abolición de barreras (cuadro 13.19).

En segundo lugar, en todos los casos los Estados nacionales mantuvieron niveles significativos de inversión pública en infraestructura física y, sobre todo, social. Aun ahí donde se revirtió el intervencionismo estatal en los mercados de bienes y servicios, y se eliminó o redujo al máximo la propiedad pública de empresas, el Estado

sostuvo (o aumentó) la inversión en educación, salud y transporte. Aunque hubo un cambio de sistema económico, o simplemente de estilo de inserción, el Estado siguió teniendo una importante presencia económica mediante el ejercicio de tres funciones: fomento de la iniciativa privada, vigilancia e intervención prudente en la economía e inversión pública en infraestructura física y social.

Sin embargo, lo cierto es que los países aplicaron estrategias muy variadas. Todos abrieron sus mercados de bienes y servicios al comercio exterior, pero desarrollaron políticas distintas con respecto a la entrada de capital extranjero. Los Emiratos Árabes Unidos -donde el Estado controla la producción y exportación de hidrocarburos- mantuvieron restricciones a la entrada de capital externo en ciertas áreas, mientras que las demás naciones eliminaron este tipo de barreras sectoriales. Irlanda, Singapur y Emiratos Árabes Unidos abrieron sus puertas a trabajadores extranjeros e impulsaron programas de formación técnica y capacitación.

Algunos países apostaron por la creación, en ciertos sectores, de incentivos fiscales específicos ligados a requisitos de desempeño en materia de tecnología, empleo o inversión (Eslovenia, Hungría, Irlanda, República Checa, Singapur); otros optaron por generar un entorno económico favorable para la actividad empresarial, mediante el establecimiento de bajos impuestos corporativos y sistemas tributarios sencillos (Emiratos Árabes Unidos, Irlanda, Estonia y Hong Kong). Irlanda, Eslovenia y Hungría ofrecieron ayudas financieras directas a inversionistas, en tanto que el resto se abstuvo de aplicar estos mecanismos (cuadro 13.19).

No existe un instrumento de política pública que haya sido empleado en todas las naciones exitosas. Las zonas francas, una política medular en la inserción internacional de todos los países centroamericanos, solo fueron establecidas en la mitad de las pequeñas economías exitosas no latinoamericanas. La creación de entidades a cargo de la promoción de exportaciones y la atracción de IED, con funciones

similares a instituciones como Procomer y Cinde en Costa Rica, fue utilizada en la mitad de los casos analizados. Igual cantidad de países empleó la privatización de empresas públicas como medio para atraer IED y modernizar la prestación de bienes y servicios en los sectores correspondientes, tal como se hizo en la mayor parte de Centroamérica.

En términos de políticas públicas, las pequeñas economías abiertas con inserción internacional exitosa pueden clasificarse en dos grupos principales:

- Los países que complementaron la liberalización comercial y financiera del sector externo con la aplicación de “políticas industriales”. Éstas tienen un fuerte componente de apoyo público e incentivos condicionados, tendientes a desarrollar nuevos y competitivos sectores económicos. Irlanda, la República Checa y Singapur pertenecen a este grupo. En Irlanda la política industrial buscó de manera explícita los encadenamientos de la IED con las empresas locales y, más recientemente, el aumento de la productividad de estas últimas para permitir su ingreso a los sectores de alta tecnología.

- Los países que complementaron la liberalización comercial y financiera del sector externo con la liberalización económica interna, mediante la privatización de empresas públicas, la simplificación de la estructura tributaria y una agresiva reforma institucional. Hong Kong, Estonia, Eslovaquia y Hungría pertenecen a este grupo. A partir de su independencia (en 1991) en Estonia el Estado se abstuvo explícitamente de utilizar instrumentos de política industrial y priorizó la reestructuración radical de la economía y de las políticas públicas como estrategia para mejorar la calidad de su inserción internacional.

Eslovenia es una mezcla de ambos grupos, pues aplicó dos estrategias simultáneamente: la liberalización de su economía interna y la aplicación de instrumentos de política industrial,

como los incentivos condicionados a la IED. Por su parte, Emiratos Árabes Unidos constituye un caso distinto a los demás. Ese país ha combinado el control estatal sobre la principal industria (la petroquímica), con robustas herramientas de política industrial (Estado como inversionista en la promoción de nuevos sectores, incentivos condicionados) y con una liberalización parcial -interna y externa- de su economía, ya que ha mantenido barreras para la IED y el Estado sigue interviniendo fuertemente en los nuevos sectores dinámicos de la economía (Mata, 2008).

Desde una perspectiva centroamericana, las políticas públicas aplicadas por estas economías no son del todo ajenas. La mayoría de los instrumentos empleados por éstas también fueron implementados en el istmo en los últimos veinte años: zonas francas, incentivos a la exportación, liberalización de la cuenta de capitales, creación de agencias promotoras de exportación y privatización de empresas públicas. Sin embargo, como es evidente, los resultados obtenidos en la región no fueron tan favorables como en otros contextos.

No obstante la similitud en varias de las políticas de liberalización comercial y financiera del sector externo, existen diferencias importantes entre las naciones centroamericanas y las pequeñas economías exitosas no latinoamericanas. En primer lugar, como ya se ha indicado, aun aquellos países que reformaron de modo radical sus economías para enfocarlas hacia el libre mercado y la intervención mínima del Estado, la inversión pública en infraestructura física y social fue sostenidamente alta (o creciente, luego de turbulencias iniciales) durante el período de consolidación del nuevo estilo de inserción internacional. En cambio, la mayoría de los países del istmo mantuvo niveles insuficientes de inversión pública en esa etapa (Costa Rica y Panamá, donde se invierte más, reprimieron esta variable durante varios años). En particular, la baja inversión centroamericana en educación y salud afectó sus posibilidades para elevar la calidad de su mano de obra, tema que todas las economías

exitosas han tratado como prioridad estratégica.

En segundo lugar, ningún país centroamericano ha experimentado con instrumentos de política industrial compatibles con la liberalización del sector externo. Entre estos destacan, en particular, los incentivos a la IED y el apoyo financiero y técnico a empresas locales, con requisitos de desempeño de productividad, localización o uso de tecnología, así como las acciones orientadas a formar encadenamientos productivos entre las empresas locales y las extranjeras.

Cierto es que, en los últimos años, todas las naciones del istmo ofrecieron beneficios fiscales e incluso subsidios a la exportación con el fin de promover el dinamismo de este sector. Sin embargo, y aunque por esta vía lograron estimular el desarrollo de nuevos sectores (como la maquila y el turismo), los incentivos no estuvieron asociados a requisitos de desempeño para asegurar resultados en términos de encadenamientos productivos y sociales. Por otra parte, hasta fechas recientes algunos países mantuvieron barreras arancelarias a productos agropecuarios, medida que obedeció más a consideraciones proteccionistas que a objetivos relacionados con la profundización de la inserción internacional.

Las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?

Pese a la evidencia internacional y a la complejidad del tema, en Centroamérica se suelen pregonar “soluciones mágicas” para el logro de una inserción internacional ventajosa. Al igual que en materia de seguridad ciudadana (capítulo 12), estas soluciones desestiman la complejidad de los problemas y recomiendan un programa relativamente sencillo de política pública. Así, en los últimos quince años se ha ensayado una estrategia sencilla y unilateral de apertura comercial y financiera, con la creencia de que ello es suficiente para inducir mejoras sostenidas y rápidas en el desarrollo humano. Sin dichas aperturas la región estaría hoy en condiciones económicas y sociales mucho peores. Sin embargo, ello no significa

CUADRO 13.19

Condiciones estructurales y políticas impulsadas por las pequeñas economías no latinoamericanas con inserción internacional ventajosa. CÍRCA 1990-2004

Características	Emiratos Árabes Unidos	Eslovenia	Estonia	Hong Kong	Hungría	Irlanda	República Checa	Singapur
Condiciones estructurales								
Exportador de petróleo y gas	X							
Exportador de productos manufacturados con débil componente de alta tecnología ^{a/}		X	X		X		X	
Exportador de productos manufacturados con fuerte componente de alta tecnología ^{b/}				X		X		X
Fuerte peso de exportación de servicios ^{c/}			X			X		
Fuerte y continuada inversión pública en infraestructura física y social	X	X	X	X	X	X	X	X
Políticas de promoción de exportaciones								
Inversión pública para diversificar exportación ^{d/}	X							
Establecimiento de zonas francas	X	X			X		X	
Creación de agencia promotora de exportación		X				X	X	X
Seguros y créditos favorables a exportadores		X			X	X	X	
Desarrollo de zonas industriales								
Exenciones fiscales a exportaciones							X	
Políticas de atracción de IED								
Eliminación general de restricciones a IED			X	X	X	X	X	X
Eliminación parcial de restricciones a IED ^{e/}	X	X						
Incentivos genéricos al sector empresarial (por ejemplo, disminución de impuestos corporativos) ^{f/}			X		X			X
Incentivos genéricos a IED ^{g/}						X	X	
Incentivos genéricos a IED con exclusión de sectores ^{h/}	X							
Focalización de incentivos a cierto tipo de IED		X	X		X	X	X	X
Privatización								
Liberalización de mercados				X			X	X
Reformas legales para la armonización internacional y eliminación de trámites	X	X		X	X			
Velocidad de implantación de estilo de inserción								
Gradual-adaptativo ^{i/}	X			X		X		X
Shock ^{j/}		X	X		X		X	

a/ Las exportaciones manufactureras son el 85% o más de las exportaciones de bienes, y las exportaciones con alta tecnología representan el 25% o menos del total de las exportaciones manufactureras.
b/ Las exportaciones manufactureras son el 85% o más de las exportaciones de bienes, y las exportaciones con alta tecnología representan el 25% o más del total de las exportaciones manufactureras.
c/ Las exportaciones de servicios representan un 25% o más del total de exportaciones del país.
d/ El Estado participa como inversionista en el desarrollo de nuevos sectores productivos.
e/ Se mantienen impedimentos a la entrada de IED en ciertos sectores económicos.
f/ Los incentivos no discriminan entre empresarios nacionales y extranjeros.
g/ Existen incentivos especiales para atraer a la IED sin imponer requisitos.
h/ Existen incentivos especiales para atraer a la IED, sin imponer requisitos pero con exclusión de sectores económicos.
i/ La implantación de un nuevo estilo de inserción internacional se efectúa a lo largo de más de una década.
j/ En menos de un lustro en el país cambian el sistema económico y el estilo de inserción internacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Mata, 2008.

que con este tipo de apertura baste para alcanzar una inserción internacional ventajosa, como demuestra la historia reciente del istmo.

Frente a la incapacidad de las estrategias empleadas para inducir rápidas mejoras sociales, se ha generado una reacción contraria: la negación de que la existencia de economías abiertas sea una necesidad y que, por tanto, Centroamérica puede vivir en lo fundamental de sus propios recursos, debido a su vocación agropecuaria. De esta creencia se derivan demandas para reducir la apertura comercial y sustituir al sector externo, como motor de desarrollo, por una producción para el mercado interno, altamente protegida de la competencia del exterior mediante barreras arancelarias y no arancelarias y generosas políticas de subsidios.

Dadas las condiciones reales de las economías del istmo -su pequeñez, reducidos mercados internos, ventajas de localización geográfica, bajos niveles tecnológicos y carencia de *commodities* estratégicos-, la inserción internacional es una condición necesaria, *sine qua non*, para su dinamismo. El hecho de que la región necesite importar la mayor parte de los recursos energéticos que consume, por ejemplo, supone volúmenes mínimos pero apreciables de comercio externo. Además, debido a que los países centroamericanos son socios activos en múltiples tratados comerciales y de inversión, y que participan en el régimen mundial de comercio, el aislacionismo económico no es una opción viable o, al menos, sería una alternativa con altos costos políticos (y económicos). Implicaría, como mínimo, no solo complejas renegociaciones de los vínculos con una gran cantidad de países, sino además realizar esfuerzos para mantener la confianza de los inversionistas externos, una ecuación ciertamente difícil de despejar.

No hay duda de que los insuficientes resultados económicos y sociales obtenidos por la mayoría de las naciones centroamericanas durante la última década reflejan profundas limitaciones en el diseño de la apertura económica, que se quedó en la etapa fácil -la remoción de barreras a los flujos comerciales

y de inversión a fin de crear oportunidades de negocios para algunos grupos empresariales- y se desentendió del reto de desarrollar sistemas productivos más competitivos. La decisión⁴² de impulsar una inserción fácil ha generado enclaves de modernidad y dinamismo, de diverso tamaño según el país de que se trate (en algunos casos son muy pequeños), en medio de economías y sociedades con baja productividad y amplios rezagos sociales.

Adicionalmente, fue un error mezclar las políticas de mayor apertura económica con las políticas orientadas a reducir las ya de por sí sumamente débiles (y politizadas) institucionalidades públicas. En los últimos veinte años se recortaron competencias y capacidades estatales, mediante decisiones que a menudo fueron animadas por el propósito de equilibrar las cuentas fiscales, así como por una racionalidad ideológica en la que el Estado fue visto como el problema y no como parte de la solución.

En sociedades como la mayoría de las centroamericanas, con Estados cuyas organización y capacidades han sido siempre muy limitadas, la prioridad alcanzada por los programas de reducción del Estado implicó desechar esfuerzos para reformar y modernizar la institucionalidad pública (Panamá es una importante excepción). En efecto, antes de que varios Estados hubiesen logrado niveles de gasto que garantizaran mínimos de educación y salud pública, se mantuvieron, o incluso se recortaron, los fondos destinados a esos sectores. En particular fue notoria la renuencia a inducir niveles significativamente superiores de carga tributaria y a introducir controles efectivos sobre la acción pública (véase capítulo 8). Toda esta situación ha mantenido reprimida la inversión pública en una serie de ámbitos cruciales para la productividad de las economías, en especial el gasto social en educación y salud, y los gastos judiciales, que son necesarios para instaurar Estados de derecho más robustos, que generen confianza en los inversionistas (véase capítulos 2, 4, 7 y 11).

Finalmente, aunque las estrategias de apertura económica fueron muy

similares en la mayoría de los países del área, no hubo un diseño regional de estos procesos. Si bien en los últimos quince años el comercio intracentroamericano fue muy dinámico, ello no implicó una estrategia regional, sino el aprovechamiento de oportunidades comerciales, tal como se hace con cualquier mercado externo.

La regionalización del sector privado corporativo ha sido un hecho importante, pero por sí mismo no ha logrado modificar un dato básico: cada país profundizó su apertura sin mayores consideraciones acerca de sus vecinos, las ventajas estratégicas que compartía con ellos y, a menudo, compitió con ellos por ofrecer los incentivos más generosos a los inversionistas externos.

En la práctica privó la idea implícita de que una región abierta al mundo surgiría “naturalmente” de la suma de los procesos nacionales. En parte, este implícito reflejaba las limitadas opciones que la mayoría de los gobiernos centroamericanos tenían al finalizar la época de los conflictos militares, concentrados como estaban en dar alguna respuesta a los problemas acumulados de las crisis económicas y políticas. Aún así, el implícito llevó a subestimar, por ejemplo, el potencial que tiene el canal de Panamá para la inserción internacional del resto del istmo. En consecuencia, las inversiones en una infraestructura regional de transporte y comunicaciones, que fue planteada muy al inicio de la posguerra (Incae y Sieca, 1999) ha progresado muy lenta y desigualmente.

A diferencia de las décadas de 1960 y 1970, cuando la integración regional era de gran importancia para el crecimiento económico de Centroamérica, en los últimos quince años esta iniciativa se desvinculó del dinamismo económico en el istmo. Sin embargo, al mismo tiempo se promovió una agenda de integración saturada de compromisos, sin metas específicas, responsables y, en ocasiones, recursos (capítulo 2).

¿Qué puede hacerse?

Hacia el realismo estratégico

La etapa fácil de apertura e inserción internacional de Centroamérica ha

concluido. La remoción de las barreras comerciales y financieras no logró inaugurar una fase de acelerado desarrollo económico y social, lo que en este capítulo se ha denominado inserción internacional ventajosa. Tampoco quedan, hay que decirlo, muchas más barreras que remover como para pensar que, con una nueva ronda de iniciativas de este tipo, será posible relanzar una época de rápido y sostenido crecimiento económico.

Para complicar aun más la situación, las condiciones del entorno internacional cambiaron abruptamente. Los próximos pasos en la inserción internacional se darán en un contexto en el que se han estrechado los márgenes de maniobra de los pequeños países centroamericanos, debido a la competencia cada vez mayor de otras regiones del mundo y los altos precios del petróleo y de los alimentos.

La creación de condiciones para una inserción internacional ventajosa en la región parte, pues, de una serie de realidades difíciles de ignorar:

- En la mayor parte del istmo existen restricciones importantes para obtener, a corto plazo, resultados sociales y económicos significativamente mejores que los logrados en la última década. Por ejemplo, la mayoría de la población tiene una escasa calificación laboral y se vincula a sectores con bajos niveles de desarrollo tecnológico y productividad; asimismo, los encadenamientos productivos, sociales y fiscales entre el sector externo y el resto de la economía son débiles.
- No solo hay grandes brechas en los niveles de desarrollo económico y social entre los países de la región, sino que las “apuestas” son cada vez más divergentes. La inserción internacional del “sur” centroamericano parece orientarse en forma creciente hacia el desarrollo de sectores externos que incorporan alta tecnología y movilizan inversión externa directa, lo que no sucede en el resto del istmo. Las economías tampoco son complementarias desde el punto de vista de su inserción extrarregional. Varias de ellas tienen básicamente la misma

oferta exportable. Aunque lo anterior no cancela las acciones de carácter regional, sí torna inviables planteamientos que tiendan a homologar situaciones que son objetivamente distintas.

- No existe un liderazgo económico evidente en la región. Pese a su mayor desarrollo relativo, Panamá y Costa Rica no tienen la capacidad para convertirse en las “locomotoras” centroamericanas, no solo porque, en todo caso, son países de renta media, sino por ser las naciones más pequeñas y periféricas del istmo. Desafortunadamente, Guatemala, la economía de mayor tamaño, es una de las más atrasadas. La debilidad de Nicaragua y Honduras, cuya ubicación resulta clave para la producción y las comunicaciones intrarregionales, constituye un obstáculo para cualquier estrategia tendiente a una mayor integración.

- Las pequeñas economías centroamericanas no poseen *commodities* estratégicos para la economía internacional, a una escala de producción que les otorgue poder de mercado. Tampoco pareciera que a corto plazo vayan a surgir oportunidades de ganancias fáciles por la explotación de un bien altamente cotizado en los mercados mundiales. En todo caso, allí donde hay una oportunidad a corto plazo -la producción agrícola para generar biocombustibles- pueden reproducirse condiciones de monocultivo en las que terceros países tienen ventajas y, en todo caso, existen limitaciones para una producción a gran escala.

Una mirada realista a las condiciones actuales identifica, sin embargo, no solo las restricciones que imponen las circunstancias, sino también los intereses comunes que tiene Centroamérica en su conjunto, pese a la diversidad de países que la componen. Estos intereses son de carácter ofensivo, es decir, de creación de condiciones para una nueva fase de la inserción internacional, y defensivo, para evitar que las debilidades se conviertan en obstáculos para promover una inserción ventajosa.

Desde el punto de vista ofensivo, el principal interés regional es aprovechar sus ventajas de localización en el sistema económico internacional, para crear una plataforma de producción de un portafolio de bienes y servicios dirigidos a socios extrarregionales. Existen varias condiciones iniciales que posibilitan plantearse este objetivo. Por una parte, la infraestructura del canal de Panamá (y su ampliación en curso) es una de las principales rutas del comercio internacional. Por otra, dentro de la misma región hay experiencias exitosas de atracción de inversiones y desarrollo de nuevos sectores (Panamá y Costa Rica).

En los últimos diez años se han planteado diversas propuestas para aprovechar la localización estratégica de Centroamérica. Éstas enfatizan en las acciones comunes que los países deberían impulsar para asegurar el progreso económico y social en el istmo. Entre las más importantes se encuentran las del INCAE (1999a), el informe *Centroamérica 2020* (FLACSO, 2001), CEPAL (varios años) y el Plan Puebla Panamá, PPP (2007a, 2007b, 2008), además de las dos primeras ediciones del Informe del *Estado de la Región*. Evidentemente, existen importantes diferencias entre ellas, tanto en términos de los énfasis de cada una⁴³ como de ciertas recomendaciones específicas. Además, una buena parte de estas recomendaciones son sugerencias de política pública que, en realidad, pertenecen a la competencia exclusiva de los Estados nacionales⁴⁴. Sin embargo, hay también notables convergencias entre estas propuestas en lo que concierne a acciones regionales comunes. En ese sentido cabe destacar:

- La necesidad de fortalecer la institucionalidad y las políticas de integración regional es una orientación compartida en todas las propuestas (cuadro 12.18). En términos generales, se señala que ese fortalecimiento implicará cambios en las competencias y la capacidad de gestión de las instituciones de integración. El INCAE y *Centroamérica 2020* subrayan de manera especial el tema de la reforma de estas instituciones, con el

fin de elevar su eficiencia y mejorar la rendición de cuentas por sus acciones (y omisiones).

- Una segunda orientación compartida es la necesidad de impulsar políticas regionales para el urgente y rápido mejoramiento de la calidad de la mano de obra (capital humano). Sobre este tema se formulan recomendaciones específicas que más adelante se detallan pero que, en términos generales, implican el mejoramiento de los sistemas educativos formales, el desarrollo de sistemas de innovación y programas masivos de capacitación laboral.
- Una tercera orientación compartida es la necesidad de fortalecer los encadenamientos productivos, de empleo, salarios y consumo. CEPAL, en especial, pero también *Centroamérica 2020* y el PPP, recomiendan crear vínculos más robustos entre el sector externo y la producción de las PYME, que en la actualidad se dirige mayoritariamente hacia los mercados internos. Los encadenamientos productivos permitirían elevar la productividad de los factores, un asunto considera-

do prioritario por CEPAL e INCAE, cerrar brechas entre países (CEPAL y *Centroamérica 2020*), diversificar las exportaciones y atraer Inversión extranjera directa de alta calidad (nuevamente CEPAL e INCAE).

- En el caso del INCAE, la necesidad de forjar encadenamientos se plantea desde la perspectiva de la formación de conglomerados o *clusters* productivos, integrados vertical y geográficamente. En particular, este instituto recomienda el impulso de tres: turismo, industria textil sofisticada e industrias de componentes electrónicos y producción de *software*.
- En términos sectoriales, el PPP coincide con el INCAE en el impulso del turismo mediante la conformación de corredores centroamericanos y el fomento de proyectos de bajo impacto ambiental. Por su parte, CEPAL plantea la necesidad de relanzar a la agricultura como fuente de desarrollo, debido a la vocación agropecuaria del istmo. Recomienda la implementación de programas regionales para incentivar la producción y productividad agropecuarias y fomentar

la incorporación de nuevas tecnologías. *Centroamérica 2020* adjudica una especial prioridad a una mejor especificación de los derechos de propiedad rural, como un requisito para impulsar la producción en este sector.

- Finalmente, la cuarta orientación compartida es el mejor aprovechamiento de los recursos ambientales. En la medida en que las fronteras políticas son barreras artificiales a sistemas ecológicos compartidos por dos o más países, los planteamientos enfatizan en la necesidad de estrategias regionales para garantizar un buen uso de la rica biodiversidad de la región y el desarrollo de una producción respetuosa con el ambiente. En el Informe *Centroamérica 2020* se hacen recomendaciones específicas, como la creación de un sistema regional de ecoetiquetado la participación en los mercados internacionales de servicios ambientales y de gases termoactivos.
- Cabe resaltar la importante coincidencia entre los planteamientos al recomendar el desarrollo de políticas regionales en tres áreas: la inversión

CUADRO 13.20

Recomendaciones realizadas por planteamientos recientes para el desarrollo de Centroamérica

Recomendaciones	CA 2020	Cepal	Incae	PPP
Aprovechar ventajas de localización internacional		X	X	
Promover integración regional	X	X	X	X
Cerrar brechas entre países	X	X		
Elevar productividad		X	X	
Diversificar estructura productiva		X		
Diversificar destinos de exportación		X		
Atraer IED de alta calidad		X	X	
Encadenamientos de producción, empleo, salarios y consumo	X	X		X
Mayor contenido de conocimiento en exportaciones				
Aprovechamiento de biodiversidad		X	X	
Mejor manejo de recursos ambientales			X	X
Mejorar formación del capital humano	X		X	X
Mejorar clima de negocios	X	X	X	

Fuente: Tristán, 2008, con base en Flasco, 2001, Incae, 1999a y 1999b; PPP, 2007a, 2007b y 2008.

en educación y en ciencia y tecnología para el mejoramiento de la calidad de la mano de obra, la modernización aduanera y la modernización de la infraestructura regional. En todos los casos se sugieren acciones comunes a todos los países del istmo, que complementen los esfuerzos nacionales para elevar los niveles de educación de la población.

La acción coordinada para elevar los niveles de gasto en el sistema educativo y para desarrollar sistemas de innovación se plantea como una prioridad. En efecto, además de recomendar la expansión del gasto público en educación (un compromiso común), las estrategias enfatizan en acciones conjuntas en áreas como, por ejemplo, los programas de formación docente, que constituyen una oportunidad de cooperación entre las naciones del istmo. En el tema de los sistemas de innovación se sugiere, además de incrementar los reducidos niveles de gasto en inversión y desarrollo (en todos aquellos países con niveles inferiores al 0,6% del PIB), promover la cooperación entre los países para fortalecer los vínculos entre la investigación y la actividad productiva empresarial.

Las propuestas de modernización de las aduanas han incluido no solo el mejoramiento de sus infraestructuras físicas en todo el istmo, sino el intercambio fluido de información entre países y la estandarización de procedimientos aduaneros. El informe *Centroamérica 2020* recomendó expresamente el establecimiento de la unión aduanera, con lo que adelantó en varios años el proceso que se desarrolla en la actualidad.

La modernización de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones ha sido planteada por CEPAL, INCAE y el PPP. Estos coinciden en la necesidad de desarrollar infraestructuras cuyo diseño, operación y mantenimiento sean parte de una plataforma común para todo el istmo. Se trata de crear redes que sean planeadas y operadas como un bien público de carácter regional y, por tanto, posiblemente implicarían ya sea organismos supranacionales para su gestión, o mecanismos más estrechos de colaboración entre las instituciones

nacionales. Además, se ha recomendado la adopción de compromisos comunes en asuntos como una mayor inversión pública en infraestructura y nuevas modalidades de participación del sector privado, tanto en el financiamiento como en la operación de las infraestructuras.

Pese a estas coincidencias, en materia de infraestructura existen énfasis distintos. El INCAE se concentró en la infraestructura vial, y sugirió promover el llamado “corredor logístico”. El PPP priorizó el desarrollo del Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericana (SIEPAC) para permitir el funcionamiento de un mercado eléctrico regional. En los últimos años, ha habido un importante avance en esta dirección. Finalmente, tanto el PPP como la CEPAL han resaltado la necesidad de desarrollar políticas regionales en el área de la infraestructura tecnológica. El PPP planteó el establecimiento de la autopista mesoamericana de la información y su sistema troncal de Red mesoamericana de fibras ópticas.

Menos acuerdo ha existido sobre la creación de una zona de libre movilidad de factores de la producción en el istmo. El INCAE ha hecho la propuesta más amplia en este sentido, al sugerir un área económica regional en la que se facilite el movimiento de bienes, servicios, capitales y personas. El informe *Centroamérica 2020* planteó una opción más restringida: la libre movilidad de los productos importados dentro del istmo.

Asimismo, la sugerencia de establecer una política monetaria regional, –incluyendo la creación de una moneda común – un banco central comunitario y para desarrollar un mercado financiero común, solo ha sido planteada por *Centroamérica 2020*. En términos generales, cuando el tema ha sido tratado, se ha puesto énfasis en políticas de alcance nacional: fortalecer la autonomía financiera y política de los bancos centrales, robustecer las normas de supervisión prudencial y promover procesos de profundización y liberalización financiera (INCAE). Esto último, con matices, ha sido realizado en todo el istmo, desde la apertura más gradual y con fuerte presencia pública del mercado finan-

ciero en Costa Rica, hasta la rápida transición hacia mercados financieros liberalizados en manos de actores privados, en El Salvador.

El presente Informe tiene importantes coincidencias con algunos de los planteamientos analizados en los párrafos anteriores. En particular, concuerda en la necesidad de emprender una amplia gama de acciones regionales conjuntas, además de los compromisos comunes, para aprovechar las ventajas de localización en el sistema económico internacional. Dentro de este esfuerzo, destaca la urgencia de contar con una moderna infraestructura de transportes, electricidad y comunicaciones que integre a toda la región. Esta es una orientación de política que el Informe comparte plenamente.

Adicionalmente, este Informe plantea otras acciones que permitirían avanzar con cierta rapidez hacia un mejor aprovechamiento de las ventajas de localización del istmo:

- La creación de una personería jurídica centroamericana, con un registro único regional, de manera que las empresas que cumplan con los requisitos puedan hacer negocios de pleno derecho en todos los países y consolidar sus operaciones y contabilidad regionales.
- El desarrollo de un sistema regional de protección de la biodiversidad, que permitiría crear estándares comunes de conservación, prospección y uso racional de recursos de alto valor para la biogenética. La experiencia del InBio, en Costa Rica, sirve como un ejemplo en este sentido. Una propuesta regional para el pago de servicios ambientales sería también parte de este esfuerzo.
- El planteamiento de una política regional que cree un marco común de incentivos para la atracción de inversión extranjera directa resulta esencial. Este marco común establecería un conjunto de instrumentos que los países se comprometerían a no aplicar para promover la IED, además de los ya estipulados en la legislación internacional de las que son signatarios.

Asimismo, este marco común definiría un conjunto básico de incentivos que favorezcan la productividad, generación de empleo calificado y localización en zonas prioritarias.

Desde el punto de vista defensivo, el principal interés de Centroamérica es la creación de encadenamientos productivos y sociales, tanto dentro como entre países, para evitar que las desigualdades intrarregionales fracturen el istmo y estrangulen la posibilidad de establecer una plataforma extrarregional de bienes y servicios. En este sentido, el Informe coincide con la recomendación, ya analizada, de reforzar los encadenamientos productivos y laborales entre los países de la región, con el fin de crear escalas de producción más ventajosas y evitar la competencia “hacia abajo” (en incentivos unilaterales y en el abaratamiento de la mano de obra) en el istmo.

Un punto de fuerte convergencia entre todos los planteamientos regionales, incluido el presente Informe, es la necesidad de expandir fuertemente las inversiones orientadas a mejorar la calidad de la mano de obra centroamericana. Al llamado por más inversión en los sistemas educativos, en los sistemas de innovación (ciencia y tecnología), el Informe adiciona una serie de ideas:

- En el nivel nacional, se debe asumir el compromiso de aumentar la recaudación tributaria a niveles cercanos o superiores al 20% del PIB, mediante una reformulación de las exenciones fiscales a los sectores más dinámicos, que atienda simultáneamente los objetivos de competitividad y de propiciar mayores encadenamientos fiscales, así como una mayor inversión en los sistemas de innovación. Por ejemplo, en algunos países se ha puesto a tributar a las empresas del sector externo, pero se permiten deducciones importantes por conceptos como inversión en investigación y desarrollo, o capacitación de la mano de obra. Además, los países se comprometerían a robustecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto público.

- En el nivel regional, es recomendable crear fondos de cohesión cuyo acceso estaría condicionado por los progresos que los países realicen en materia tributaria. Las naciones que hagan esfuerzos para mejorar su recaudación tributaria gozarían de una ampliación de su acceso a los fondos de cohesión; los que rehusaren hacerlo no tendrían un acceso ampliado, aunque tengan necesidades urgentes. De esta manera, los fondos de cohesión funcionarían como un complemento a los esfuerzos nacionales de financiamiento del desarrollo y no como un sustituto, y se evitaría fomentar la indisciplina fiscal. En contraste con la experiencia europea, en la que los países más avanzados son la fuente de financiamiento, en Centroamérica esto no es viable por la debilidad de las naciones más desarrolladas del istmo. Sin embargo, un esfuerzo mancomunado de consecución de fondos con una finalidad regional es posible, lo mismo que la identificación de una institución centroamericana con las competencias, capacidad y credibilidad necesarias para administrarlos (por ejemplo, el BCIE). Asimismo, la experiencia institucional y técnica acumulada en el istmo en el diseño y operación de programas sociales universales podría ser captada para la gestión de estos fondos.

- Es necesario implementar programas masivos de capacitación de la fuerza de trabajo y de alfabetización acelerada hasta el nivel básico de educación (noveno año), utilizando los recursos generados por una mayor recaudación tributaria. En particular, esto implica no solo el fortalecimiento de las entidades de formación laboral en toda la región, la constitución de una red que permita el intercambio y pasantías laborales entre los países del istmo (con los consecuentes ajustes migratorios), sino una vigorosa expansión de la educación técnica y vocacional en el nivel de la educación secundaria.

- También se requiere un programa regional de producción de alimentos

básicos. Mediante inversiones regionales se reconvertirían zonas agrológicamente favorables para la producción de cereales (trigo, maíz, arroz) que están en abandono o utilizadas en otros cultivos, en especial pero no exclusivamente en Nicaragua, y que se constituirían en centros de abastecimiento para toda la región. En estas zonas habría un esfuerzo deliberado para involucrar a las pequeñas y medianas unidades productivas y lograr mejores niveles de productividad y calidad del producto.

El Informe no considera viable, dadas las condiciones actuales, una integración de los mercados monetarios y financieros. En cambio, como ocurrió con la experiencia (aún en proceso de instalación) de la unión aduanera, a corto plazo los países podrían sentarse a discutir las posibilidades de ampliar la movilidad de factores en la región, especialmente para atender las necesidades que emerjan del desarrollo de encadenamientos productivos intrarregionales. Esta discusión es tanto más necesaria a la luz de los retos que plantean los altos precios internacionales de los alimentos y del petróleo.

La pregunta, sin embargo, es por qué países que históricamente han estado centrados en sus intereses de corto plazo, nacionales (o incluso más específicos) habrían de cooperar con una propuesta regional, sea cumpliendo con compromisos comunes o desarrollando acciones conjuntas. En otras palabras, cuáles serían las razones por las que países tradicionalmente indisciplinados con planteamientos de carácter regional, y que han aprovechado la primera oportunidad para desertar a fin de obtener ventajas sobre sus vecinos, encontrarían necesario y desearable modificar sus patrones de conducta. Para los países mejor posicionados de la región, Panamá y Costa Rica, una fractura regional entre un “sur” más desarrollado y un “centro-norte” estancado, es problemática. La capacidad de atracción de flujos ampliados de inversión pasa por tener un “vecindario” que no conspire contra esta intención. Para los países

más rezagados, una vez concluida la etapa fácil de la inserción, no existen muchas otras opciones para relanzar el desarrollo.

En las dos ediciones anteriores del *Informe Estado de la Región* se ha subrayado la necesidad de impulsar objetivos compartidos y acciones comunes de carácter regional para resolver problemas prácticos. En este llamado, los informes han coincidido con numerosos

análisis y propuestas centroamericanas elaboradas en la última década. En este sentido, el presente Informe se agrega a este patrimonio de pensamiento que urge el (re)descubrimiento de Centroamérica como estrategia de desarrollo. Un planteamiento estratégico como el que aquí ha sido delineado, encomendaría a las instituciones de integración regional mandatos específicos relevantes para modificar

los estilos de inserción internacional en Centroamérica. Los progresos en el cumplimiento de estos mandatos pueden ser verificados y contrastados, debido a su especificidad, lo que crea oportunidades para robustecer no solo la rendición de cuentas de la institucionalidad regional hacia los gobiernos y ciudadanías del istmo, sino la disciplina de los países con respecto al proceso de integración regional.

La coordinación y la edición final de este capítulo estuvieron a cargo de Jorge Vargas Cullell con el apoyo de Alberto Mora.

Prepararon insumos para este trabajo: Eduardo Alonso, "Documento conceptual y propuesta de indicadores"; José Angulo y Alejandra Mata, "Mipymes, agrocadenas y aprovechamiento del Cafta en Centroamérica: análisis de los sectores lácteo, cerdo, pollo, maíz blanco y hortalizas"; José Octavio Martínez, "Ventajas competitivas y comparativas del comercio intra y extrarregional en Centroamérica"; Gabriela Mata, "Análisis comparativo de economías pequeñas y abiertas que han logrado una inserción internacional ventajosa"; Ariana Tristán, "Matriz comparativa de las principales recomendaciones para el crecimiento económico de Centroamérica"; Jorge Vargas, "Descripción de escenarios"; Víctor Umaña, "Grado de preparación de Centroamérica para el comercio internacional". Carlos Pomareda preparó un primer borrador con estos insumos y apoyó el proceso de edición final de este capítulo.

La revisión y corrección de cifras la efectuó Elisa Sánchez con el apoyo de Luis Angel Oviedo.

El 5 de julio del 2007 se realizó una **reunión de trabajo** para discutir la propuesta conceptual y de indicadores. En ella participaron: Eduardo Alonso, Miguel Gutiérrez, Tatiana López, Ricardo Monge, Alberto Mora, Arolys Robles, Alberto Trejos, Anabelle Ulate, Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

El taller de consulta se llevó a cabo el 2 de octubre del 2007 en Guatemala, y contó con la asistencia de Ronald Aguilar (Costa Rica), Gilberto Alcócer (Nicaragua), José Angulo (Costa Rica), Roberto Ayerdi (Guatemala), María Isabel Bonilla (Guatemala), Rafael Celis (Costa Rica), Miguel Gutiérrez (Costa Rica), Evelyn Jacir de Lovo (El Salvador), Ricardo Maguiña (Perú), Jorge Mario Martínez (México), José Octavio Martínez (México), Alejandra Mata (Costa Rica), Rigoberto Monge (El Salvador), Oscar Antonio Morales (Guatemala), Rubén Nájera (Guatemala), Ninna Nyeberg (Guatemala), Ramón Padilla (México), Gustavo Paredes (Panamá), Carlos Pomareda (Costa Rica), Ana Victoria Román (Guatemala), Wilson Romero (Guatemala), Arie Sanders (Honduras), Claudio Tona (El Salvador), Víctor Umaña (Costa Rica), Evelyn Villarreal (Costa Rica) y Enrique Zamora (Nicaragua).

El borrador de este capítulo fue presentado y discutido en una reunión de consulta realizada el 21 de abril del 2008 en Costa Rica. En ella participaron: Eduardo Alonso, Edgar Chamorro, Luis Cosenza, Miguel Gutiérrez, Manuel Iraeta, Jose O. Martínez, Jorge Mario Martínez, Jorge Mattar, Stanley Motta, Alberto Mora, Carlos Pomareda, Isabel Román y Evelyn Villarreal. Se agradece la lectura crítica y los valiosos comentarios de Eduardo Alonso, Luis Cosenza y Carlos Pomareda sobre el borrador final.

NOTAS

1 La inserción de los países centroamericanos en la economía internacional es de larga data. Inició en el siglo XIX con las exportaciones de café y se amplió con el cultivo del banano a inicios del siglo XX. Durante la segunda mitad del siglo XX, la estructura productiva de los países se amplió y diversificó, como resultado de la adopción de políticas de desarrollo "hacia adentro", basadas en la sustitución de importaciones. Ello estimuló el crecimiento del sector industrial y la aparición de nuevos productos agrícolas de exportación. Lo novedoso hoy es que la inserción internacional está basada en la apertura de las economías y la promoción de las exportaciones (estrategia de desarrollo "hacia afuera"). Los procesos de apertura se realizaron, inicialmente, de manera unilateral -al amparo de los programas de ajuste estructural- y fueron complementado con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), la cual exoneró de aranceles el ingreso al mercado norteamericano de una gran cantidad de productos centroamericanos.

2 Panamá, sin embargo, tiene un activo estratégico que da servicios al comercio mundial: el canal de Panamá.

3 Una economía que es suficientemente pequeña, comparada con los mercados mundiales en los cuales participa, como para que sus políticas no afecten precios o ingresos mundiales. El país es un tomador de precios, incluida la tasa de interés, en los mercados mundiales (cfr: Deardorff, 2001; Mankiw, 2000).

4 En la historia de Centroamérica, en términos muy generales, se pueden distinguir la inserción internacional basada en la agroexportación (característica del siglo XIX y la primera mitad del XX), la inserción internacional agroexportadora con importación sustitutiva de importaciones (entre 1950 y 1980) y la inserción internacional basada en la liberalización del comercio internacional y los flujos de capital (últimos veinte años). Sin embargo, dentro de estos grandes estilos, los países han adoptado modalidades de inserción distintas.

5 La necesidad de una economía interna integrada ha sido tema de la teoría y la práctica de la economía de los países en desarrollo, expresado en los trabajos de Nurske (1953) y Rosenstein-Rodan (1961) sobre crecimiento balanceado y de Hirshman (1958), sobre los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, entre otros.

6 En un sentido amplio, el término inserción podría ser asimilado con todas las acciones que se emprenden desde el mundo privado y desde el Estado y que, de manera inmediata o mediata, directa o indirecta, afectan los intercambios de la economía con el resto del mundo y tienen efectos sobre la economía interna. Así entendido, el concepto comprendería las políticas sociales (educativas, de salud, de redistribución del ingreso), monetarias, fiscales, de infraestructura, etc., pues todas ellas inciden, de modo general, sobre la "competitividad" internacional de un país o, más precisamente,

sobre los factores específicos de localización, sus ventajas sistémicas. Sin embargo, por implicar una gran ampliación del significado del concepto, éste perdería su utilidad analítica y se confundiría con otros que ya existen para denotar estos fenómenos.

7 Un factor de la inserción internacional es un elemento que afecta de modo importante a todos o la mayoría de los países centroamericanos. Se origina en los procesos a los que Centroamérica está expuesta dentro del sistema internacional. Independientemente de su origen, y aunque no todos los países sean afectados de la misma manera y con intensidad similar (alguno puede no estar afectado del todo), un factor genera una situación que desborda las fronteras nacionales y su tratamiento impone esfuerzos de cooperación entre dos o más naciones del istmo.

8 En el 2007 el mayor volumen de carga fue del Atlántico al Pacífico (106 millones de toneladas largas); de ella, el 48% tuvo como destino Asia y el 23% la costa oeste de Sudamérica. Del flujo del Pacífico hacia el Atlántico (94 millones de toneladas largas) más de la mitad (56%) tuvo como destino la costa este de los Estados Unidos y una quinta parte (22%) se dirigió a Europa.

9 Los secos incluyen granos (maíz, soya, trigo y otros), minerales, fertilizantes, carbón, y los líquidos corresponden a químicos, petróleo crudo y productos derivados del petróleo.

10 Es el principal proveedor de productos terminados (manufactura y semimanufactura) de Estados Unidos.

11 El canal de Suez, principal competidor del canal de Panamá, que permite el traslado de Asia a la costa este de los Estados Unidos; los sistemas intermodales Norte-Sur de México a Estados Unidos y los sistemas de trasbordo a través del istmo centroamericano.

12 Panamá no ha participado en estos procesos. A la fecha de redacción de este Informe, el gobierno de ese país estaba evaluando su ingreso a la unión aduanera, posibilidad que ha sido promovida en el marco de las negociaciones bilaterales con los cinco países del MCCA. De concretarse la incorporación de Panamá, se consolidaría la figura de una región integrada comercialmente, con el canal de Panamá como uno de los activos más importantes del istmo.

13 Es importante anotar que, para el sector privado centroamericano, la unión aduanera se ubica dentro de los temas prioritarios de la agenda de integración regional.

14 En el caso del Cafta se contemplan asuntos de índole laboral, ambiental, propiedad intelectual, administración de tratados y resolución de controversias, entre otros, que trascienden las consideraciones puramente económicas o comerciales. Por ejemplo, en el campo ambiental, aparte de la exigencia de que los gobiernos centroamericanos hagan cumplir las legislaciones ambientales que ellos mismos han promulgado, el tratado

establece el cumplimiento de los acuerdos multilaterales ambientales (Amumas) suscritos por los Estados miembros. Al igual que en materia ambiental, en el ámbito de las relaciones laborales se establecen restricciones al comercio o la inversión en caso de debilitamiento o reducción de la protección contemplada en la legislación laboral interna de los países (Nowalski, 2006).

15 Un estudio reciente de la Cepal (2007c) analizó la evolución reciente del entorno mundial y sus implicaciones para América Latina y el Caribe. Sus principales hallazgos se sintetizan a continuación, a fin de determinar sus implicaciones para Centroamérica.

16 La India posee una ventaja adicional: sus trabajadores hablan el idioma inglés, que es el de sus principales socios comerciales.

17 Expertos en informática, que devengan salarios muy competitivos.

18 En América Latina, sin embargo, hay gran heterogeneidad; por ejemplo, los países con mayores tasas de crecimiento de los servicios fueron Chile, Costa Rica y Guatemala (este último a partir de una base más reducida); los que presentan las menores tasas son Colombia, Ecuador y Venezuela. México sigue siendo el mayor exportador de servicios de la región, aunque sus cifras han disminuido considerablemente.

19 Véase el capítulo 5 de este Informe para más detalle acerca de los efectos del alza de precios de los productos alimenticios sobre la seguridad alimentaria de la población.

20 De acuerdo con las estadísticas oficiales de los Estados Unidos, la producción de petróleo en Centroamérica durante el período 2002-2006 se mantuvo estable en menos de 20.000 barriles diarios, en contraste con un consumo diario que en ese lapso pasó de cerca de 275.000 barriles diarios a 325.000 (menos del 10%). Cfr: http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Central_America/Oil.html. Después de una moderación de los precios en la segunda mitad de 2006, el petróleo volvió a subir en 2007, lo que según los analistas no se debe tanto a razones geopolíticas como a factores subyacentes de la demanda y la oferta. Al momento de redactar este Informe, el petróleo se cotizaba por encima de 100 dólares por barril.

21 El año 2006 se caracterizó por una constante baja del dólar frente a las divisas más transadas (con excepción del renminbi y el yen). En los primeros seis meses de 2007, el declive del dólar fue paulatino; durante el 2008 cabe esperar algunos ajustes en el mercado cambiario, sobre todo debido al fuerte desequilibrio comercial de Estados Unidos con algunos de sus principales socios y el mayor pesimismo respecto de las expectativas de crecimiento de la economía estadounidense.

22 El turismo aportó en el 2006 casi el 50% del total de las exportaciones de servicios, al generar un ingreso de 5.755 millones de dólares. En promedio estos servicios mostraron

un gran dinamismo en el período 2000-2006 (11,2%), aunque su ritmo de crecimiento fue inferior al registrado en los años noventa (16,2%). Centroamérica ha venido consolidando de manera progresiva su vocación hacia los servicios de turismo, mediante la creación de una amplia plataforma de infraestructura orientada a explotar las ventajas comparativas que le otorga su particular posición geográfica. El sector de transporte es el otro componente importante de las exportaciones de servicios. Pese a cierta desaceleración en su ritmo de crecimiento durante los últimos seis años, este sector representó en el 2006 el 27% de las exportaciones de servicios.

23 Para la estimación de la importancia relativa de los principales socios comerciales de Centroamérica, se recalcularon las cifras de exportaciones utilizando los registros estadísticos de comercio exterior de Estados Unidos, la Unión Europea y México, debido a la marcada subvaluación de los flujos comerciales que reportan diversas fuentes oficiales centroamericanas. En estas últimas (sin ajustar), la participación de Estados Unidos en el total de exportaciones de bienes de la región se habría reducido de 72,2% al 64,9% entre 2000 y 2006. Para el análisis realizado en las secciones siguientes, se utilizan las cifras de exportaciones recalculadas para este Informe.

24 Estimaciones basadas en datos de Ustic, Eurostat, Inegi de México, Sieca y los bancos centrales de los países. Esta estructura puede no coincidir con las publicadas por otras fuentes (Martínez, 2008).

25 Centroamérica, al igual que otros países de América Latina, se benefició de la nueva oleada de inversiones llamadas “translatinas”, es decir, las inversiones realizadas por empresas latinoamericanas que despliegan operaciones de alcance multinacional (Cepal, 2007d). Para Centroamérica, las principales fuentes de recursos fueron las grandes empresas mexicanas y las propias empresas centroamericanas. Las inversiones asiáticas en la región son las de menor cuantía.

26 El *Primer Informe Estado de la Región* (1999) efectuó un primer estudio sobre este tema.

27 La carencia de infraestructura se traduce en problemas para el abastecimiento de insumos, menor calidad y variedad de la producción; por ende, se reducen las posibilidades de generar mayor valor agregado. Ante las dificultades para el traslado del producto a los lugares de comercialización, la figura del intermediario toma fuerza. Y es que a mayor dificultad en vías de comunicación, mayor es el número de intermediarios que intervienen en la cadena. Al final, las limitantes en infraestructura provocan que el intermediario obtenga más poder dentro de la cadena productiva y que el pequeño productor reciba un menor precio.

28 Es importante recordar que las posibilidades de alcanzar logros económicos y sociales a través de la inserción internacional, están condicionadas por la capacidad de los sectores para fortalecer y ampliar sus encadenamientos productivos,

pero también por una mayor participación del Estado en la tarea de brindar servicios públicos esenciales, mejorar el clima para la inversión, regular el uso de los recursos naturales y la gestión de políticas sociales (Banco Mundial, 2008b).

29 La participación por país en las importaciones de frutas durante el período 1996-2004 muestra que Costa Rica, El Salvador y Guatemala captan el 68% del total importado por la región. Los principales productos importados son manzanas, uvas y jugos de frutas. Lo más destacable es la importancia relativa de El Salvador en cuanto a frutas procesadas, ya que importa cerca de la tercera parte del total regional de las preparaciones de frutas, mientras que el peso de Costa Rica y Guatemala es bastante menor, 21% y 19%, respectivamente. En el caso de las frutas frescas, Guatemala es el mayor importador (27%) seguido por Costa Rica (18%), El Salvador (17%) y Honduras (16%). Las importaciones provienen de Estados Unidos (38%) y de los mismos países de la región (36%) y en porcentajes menores de los países del Mercosur y México.

30 Se refiere al valor agregado bruto.

31 Consúltase la sección sobre turismo y conservación del capítulo 10 de este Informe.

32 En este acápite se utilizó prioritariamente el Banco Mundial y el compendio estadístico de la Unctad como fuentes de información, pues tienen cifras para todos los países para el período 1990-2006. En cambio, en la sección anterior, dedicada al análisis regional, se utilizó principalmente al Consejo Monetario Centroamericano como fuente de información. En la medida en que en esta sección cada país se analiza por separado y no interesa agregarlos como parte de una región, las distorsiones introducidas por las diferencias numéricas entre las fuentes pierden relevancia.

33 El índice de concentración de las exportaciones pasó de 0,30 en 1995 a 0,23 en el 2006.

34 En ambos casos, el turismo es una fuente primordial de generación de ingresos.

35 El concepto de escenarios fue presentado en el capítulo 12. Ahí se señaló que se trata de representaciones sintéticas del proceso y los resultados de un curso proyectado de evolución futura. Es una historia pautada por reglas analíticas que describe situaciones futuras. Es imaginada a partir de una situación inicial que ha sido previamente definida y de un conjunto de supuestos explícitos acerca de las relaciones causales probabilísticas o condicionales existentes entre los principales elementos que configuran esa situación. Estos supuestos permiten la especificación del camino que conduce a ciertos resultados finales.

36 La decisión de utilizar un solo escenario base por situación responde a la necesidad de simplificar la reflexión prospectiva.

37 Los lectores interesados en la metodología empleada para elaborar los escenarios pueden consultar Vargas Cullell, 2007.

38 Un escenario analíticamente riguroso no contiene falacias o contradicciones lógicas. Un escenario relevante proyecta las principales disyuntivas que enfrentan los países. Un escenario creíble es aquel que, aunque no sea una proposición empíricamente comprobada o susceptible a ser sometida a pruebas empíricas en el corto plazo, es un curso de evolución posible a partir de la situación inicial diagnosticada. En un escenario consistente los componentes son coherentes con la evidencia empírica disponible y con los supuestos bajo los cuales se elaboró el ejercicio.

39 Este contexto se asemeja a las características observadas en la mayoría o todos los países de referencia para esta situación, aunque no necesariamente corresponde a algún caso en particular.

40 Esta sección y las siguientes relacionadas con los escenarios desarrollan una narración a partir de las estimaciones y relaciones lógicas presentadas en los diagramas de los escenarios estratégicos. Dentro del texto, en itálica y con tipografía diferente están destacados los factores del escenario que forman parte del modelo lógico presentado en dicho gráfico. La narración adiciona elementos que hacen comprensibles los nexos postulados entre factores.

41 En el indicador de IED como porcentaje del PIB Honduras y Nicaragua muestran también resultados aceptables (4,1% y 5,3%, respectivamente) en 2006. Sin embargo, en ambos casos este indicador sobreestima la verdadera situación, por lo reducido del denominador (el tamaño de sus economías). En términos absolutos, los flujos de IED recibidos por estos países en ese año son similares a los de El Salvador y Guatemala.

42 En sentido estricto, se trata de una “metadecisión”, que subraya la racionalidad de un conjunto de políticas públicas empleadas para inducir la apertura de las economías al sistema internacional.

43 Incae hace énfasis en la formación de conglomerados productivos (*clusters*) de carácter regional en ciertos sectores económicos. Por su parte, el Plan Puebla Panamá enfatiza en el desarrollo de una infraestructura común de transportes, energía y telecomunicaciones. El Informe Centroamérica 2020 propone el establecimiento de una moneda única.

44 Por ejemplo, la recomendación de Cepal de impulsar pactos fiscales para mejorar la recaudación y la equidad tributaria y ampliar el gasto y la inversión pública. Otro ejemplo es la recomendación del Informe *Centroamérica 2020* de promover los valores y prácticas democráticas en el seno de los partidos y organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, la propuesta de Incae de reforzar los registros de bienes inmuebles es, también, una acción que solo puede ser ejecutada desde y por las instituciones nacionales.

CAPÍTULO

ANEXO

13

Centroamérica: Criterios para la caracterización de la inserción internacional por rubro y por país.

a/ Agroexportación tradicional (café, banano, caña de azúcar y carne de reses). Bajo: exportaciones tradicionales < 10% de exportaciones totales. Intermedio: 10% < exportaciones tradicionales /exportaciones totales < 30%. Alto: exportaciones tradicionales > 30% exportaciones totales.

b/ Agroexportación no tradicional (plantas ornamentales, frutas, etc.). Bajo: exportaciones no tradicionales < 10% de exportaciones totales. Intermedio: 10% < exportaciones no tradicionales /exportaciones totales < 30%. Alto: exportaciones no tradicionales > 30% exportaciones totales.

c/ Maquila textil. Bajo: exportaciones maquila textil < 10% de exportaciones totales. Intermedio: 10% < exportaciones maquila textil /exportaciones totales < 30%. Alto: exportaciones maquila textil > 30% exportaciones totales.

d/ Alta tecnología. Bajo: exportaciones manufactureras alta tecnología < 10% de exportaciones totales. Intermedio: 10% < exportaciones manufactureras alta tecnología /exportaciones totales < 30%. Alto: exportaciones manufactureras alta tecnología > 30% exportaciones totales.

e/ Turismo. Bajo: ingresos por turismo < US\$ 600 millones anuales. Intermedio:

US\$ 600 millones anuales < ingresos por turismo < US\$ 1.200 millones anuales. Alto: ingresos por turismo > US\$ 1.200 millones anuales.

f/ Centro logístico de comunicaciones. Alto: canal de Panamá y puertos categoría 1. Intermedio: puertos categoría 1-2. Bajo: ninguna de las condiciones anteriores.

g/ Plaza financiera internacional. Alto: plaza financiera internacional (extrarregional). Intermedio: plaza financiera regional (centroamericana). Bajo: ninguna de las condiciones anteriores.

h/ Inversión externa directa (IED). Bajo: IED < 2% PIB y país capta < 15% de IED Centroamérica. Intermedio: 2% PIB < IED < 5% PIB, ó 15% IED en Centroamérica < captación < 30% IED en Centroamérica. Alto: IED > 5% PIB y país capta < 30% de IED en Centroamérica.

i/ Migraciones-remesas. Bajo: remesas < 3% PIB. Intermedio: 3% =< remesas/ PIB =< 10%. Alto: remesas > 10% PIB.

j/ Nivel exportador. Bajo: exportaciones/PIB =< 30% y exportaciones < 15% exportaciones regionales. Intermedio: 30% < Exportaciones/PIB < 45%, ó 15% < exportaciones regionales < 30%. En el caso de Panamá, las exportaciones

incluyen las re-exportaciones desde zonas francas. Alto: exportaciones/ PIB = > 45% y exportaciones > 30% regional.

k/ Importancia de Centroamérica. Bajo: exportaciones totales < 20% PIB. Intermedio: 20% PIB < exportaciones totales < 40% PIB. Alto: exportaciones totales > 40% PIB.

l/ Resultados económicos. Bajo: crecimiento promedio PIB per cápita 1995-2006 < 2% anual y PIB per cápita promedio 1995-2006 < US\$ 3.000. Intermedio: 2% anual < crecimiento promedio PIB per cápita 1995-2006 < 5% anual y US\$ 3.000. Alto: < PIB per cápita promedio 1995-2006 < US\$ 10.000.

m/ Resultados sociales. Bajo: alta incidencia de pobreza (> 40% de población promedio 1995-2006) y alta incidencia de desigualdad (coeficiente de Gini > .500 promedio 1995-2006). Intermedio: (20% de población < incidencia de pobreza promedio 1995-2006 < 40% población) y Alto: (.400 < coeficiente de Gini < .500)

