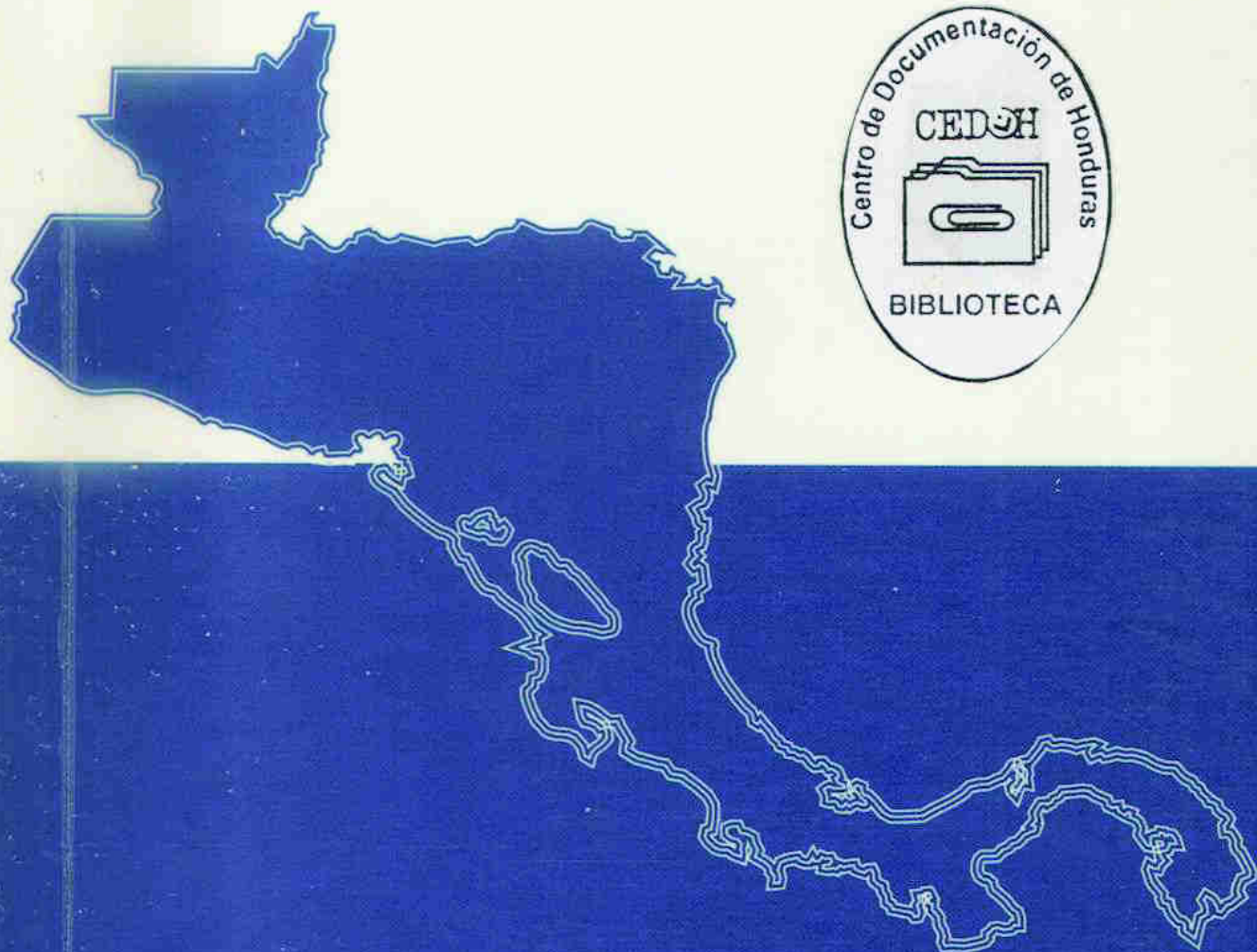


*Avances y desafíos de la
integración centroamericana:
Una revisión a 50 años de historia*



1
3

Banco Centroamericano de Integración Económica
BCIE

*Avances y desafíos de la
integración centroamericana:
Una revisión a
50 años de historia*



*Avances y desafíos de la
integración centroamericana:
Una revisión a 50 años de historia*
Banco Centroamericano de Integración Económica
BCIE

Primera edición: diciembre de 2010

© BCIE

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
Boulevard Suyapa
Tegucigalpa, Honduras
www.bcie.org
PBX (504) 2240-2243

ISBN: 978-99926-665-5-5

Las opiniones vertidas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que no representan la posición oficial del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Derechos reservados por el editor, prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización por escrito del editor.

Tegucigalpa, diciembre de 2010

*Avances y desafíos de la
integración centroamericana:
Una revisión a 50 años de historia*

**Banco Centroamericano de Integración Económica
BCIE**

CONTENIDO

Presentación

9

Introducción

11

Algunas imágenes del taller

15

Agenda

17

Participantes en el taller

19

Relatoría

“Avances y desafíos de la integración centroamericana:
Una revisión a 50 años de historia”

23

PRESENTACIÓN

Este año encierra un gran simbolismo para Centroamérica. Han transcurrido 50 años desde que en 1960 comenzara formalmente el proceso de integración regional. Ese año es cuando se firma el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, cuando se toma la decisión de crear a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Es una época, por tanto, que trae profundas remembranzas y que nos motiva a reflexionar y a valorar aquellas decisiones que una generación idealista y visionaria concibió medio siglo atrás.

En el marco de este 50 aniversario es que hemos dado a conocer el libro titulado: "Contribuciones del BCIE al desarrollo de Centroamérica: 50 años de historia", el cual comparte una reseña histórica de los hechos más relevantes del Banco, a la vez que extrae lecciones del financiamiento otorgado hacia áreas que han sido relevantes en el trabajo de nuestra institución hacia Centroamérica. Fue un aporte elaborado por un grupo selecto de jubilados que escudriñó en la historia del Banco, y que como resultado ha producido un documento que es un aporte valioso para la integración regional.

Como parte de ese esfuerzo es que hoy damos a conocer otro libro. Ahora se trata del libro que constituye la relatoría del taller de integración centroamericana que el Banco organizó en el mes de septiembre de 2010 y que llevó por título: "Avances y desafíos de la integración centroamericana: Una revisión a

50 años de historia". En el taller participaron un grupo destacado de expertos que por dos días debatieron sobre estos avances y desafíos en materia de comercio e inversión, en materia macroeconómica, y en cuanto a capital humano e infraestructura.

Dr. Nick Rischbieth
Presidente Ejecutivo del BCIE

INTRODUCCIÓN

Estamos convencidos de que una de las razones de ser de la Oficina del Economista Jefe (OEJ) del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) debe ser contribuir a la reflexión y al debate sobre temas relevantes para el desarrollo económico y social de la región. En ese sentido, además del trabajo que la OEJ tiene hacia lo interno de la institución, promovemos continuamente diálogos estratégicos, talleres y otro tipo de eventos para analizar temas de interés para Centroamérica. Para eso, y con el apoyo de la Subgerencia de Tecnología del Banco, hemos puesto en comunicación a la sede central y a las otras cuatro oficinas de país, además de procurar que todo aquel que desee hacerlo también se pueda conectar por internet vía Webex.

Durante 2010 realizamos un total de ocho diálogos de este tipo: 1) "Perspectivas económicas de Centroamérica", 2) "Desafíos de las reformas tributarias en Centroamérica", 3) "Retos del desarrollo frente a la nueva economía del conocimiento", 4) "Análisis de la situación del sistema bancario en Centroamérica", 5) "Centroamérica ante el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)", 6) "La medición de la competitividad desde una perspectiva local: Los índices de competitividad municipal y cantonal", 7) "¿Por qué Costa Rica ha logrado un desarrollo socioeconómico e institucional superior al resto de Centroamérica, siendo el país más rezagado al momento de la independencia? ¿Hay lecciones que todavía podemos aprender para el siglo XXI?", y 8) "Análisis del financiamiento del BCIE hacia las Mipyme en Centroamérica". En todos hubo expositores destacados en la materia; en algunos

casos se dio un enfoque de país y, por ende, se invitó a un expositor por país, mientras que en otros se procuró una visión más regional, por lo que se invitó a dos o tres expositores.

En 2010, sin embargo, también llevamos a cabo dos talleres internacionales, enmarcados en las conmemoraciones del 50 aniversario del Banco. El primero se organizó de manera conjunta con el *Woodrow Wilson International Center for Scholars* durante el 22 y el 23 de abril. Expusieron 14 expertos y hubo un total de 37 participantes. Llevó por título “Centroamérica y República Dominicana: Evaluación de los primeros años de implementación del DR-CAFTA” y buscó analizar los siguientes temas del tratado de libre comercio con EE.UU.: “Impacto del DR-CAFTA en el comercio exterior de Centroamérica y República Dominicana”, “Implicaciones del DR-CAFTA para la inversión extranjera y la competitividad en la región”, “Impacto del DR-CAFTA sobre la política fiscal y el sistema financiero”, “Desafíos en la implementación del DR-CAFTA en materia laboral y ambiental”, “Implicaciones del DR-CAFTA para la integración centroamericana”, y “Retos en propiedad intelectual y en la industria farmacéutica del DR-CAFTA”. Con el ánimo de expandir al máximo la cobertura de las discusiones y reflexiones, se permitió que cualquier persona interesada pudiera darle seguimiento al taller completo a través de internet por medio de Webex.

En el segundo semestre se realizó un nuevo taller, motivo de este breve libro, el cual fue organizado exclusivamente por el Banco. Se realizó los días 23 y 24 de septiembre, y expusieron 18 expertos, para un total de 36 participantes; además de aquellas personas que le dieron seguimiento al evento a través de internet. El título del taller y de este libro fue: “Avances y desafíos de la integración centroamericana: Una revisión a 50 años de historia”. El evento se dividió en cuatro segmentos. El primero procuró dar un repaso general a los principales temas del taller, por lo que llevó un título amplio: “Avances y desafíos de la integración centroamericana”; en el segundo se abordó “El comercio y la inversión intrarregional: Evaluación de la situación actual y

desafíos pendientes”; el tercero fue “La política fiscal, monetaria y cambiaria en Centroamérica: Evaluación de la situación actual y desafíos pendientes”, y finalmente el cuarto segmento fue “El capital humano y la infraestructura productiva en Centroamérica: Evaluación de la situación actual y desafíos pendientes”.

Las intervenciones en el taller -al igual que había ocurrido con el anterior- fueron intensas y apasionadas, ya que por principio tenemos la costumbre de invitar a expositores y participantes de los variados enfoques ideológicos que existen en la región. Lo acalorado del debate, sin embargo, fue compatible en todo momento con el respeto hacia los demás. Siempre lo que estuvo en discusión fueron las ideas. Lamentablemente, la jornada del segundo día tuvo que ser interrumpida de manera intempestiva, ya que esa tarde había ingresado una tormenta tropical a Honduras y se recibió la orden de desalojar el edificio por razones de seguridad.

La relatoría que hoy les presentamos ha sido elaborada por el economista Pedro Prado, de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), y ha sido revisada por el suscrito. Pedro participó en el taller, así que tenía el recuerdo del debate generado durante esos dos días. Se basó en las presentaciones de PowerPoint de los expositores y en la transcripción completa que fue elaborada por Alma Muñoz, quien para el efecto tuvo que escuchar todas las horas de grabación del evento. El trabajo realizado por Pedro es de una gran calidad; seguramente habrá fragmentos de los participantes que no fueron incluidos, pero en sí, esta relatoría, constituye un reflejo muy fidedigno del intercambio de ideas que tuvo lugar en el marco de este taller conmemorativo del 50 aniversario del Banco. Cierro, señalando, que las afirmaciones realizadas a lo largo de las siguientes páginas, reflejan, exclusivamente la opinión de quienes las formularon, no así las del BCIE o las de la OEJ.

Dr. Pablo Rodas Martini
Economista Jefe del BCIE

ALGUNAS IMÁGENES DEL TALLER





AGENDA

“AVANCES Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: UNA REVISIÓN A 50 AÑOS DE HISTORIA”

Banco Centroamericano de Integración Económica
23 y 24 de septiembre
Tegucigalpa, Honduras

Avances y desafíos de la integración centroamericana

- Victor Bulmer-Thomas, economista británico (por WebEx desde Londres)
- Juan Carlos Moreno, coordinador de Investigaciones de la CEPAL en México
- Pablo Rodas Martini, economista jefe del BCIE

El comercio y la inversión intra-regional: Evaluación de la situación actual y desafíos pendientes

- Anabel González, ministra de Comercio Exterior de Costa Rica (por WebEx desde Costa Rica)
- Yolanda de Gavidia, secretaria general de SIECA (por WebEx desde Guatemala)
- Jaime Granados, especialista senior en Comercio e Integración del BID
- Clecy María Lionco, experta en Asuntos Aduaneros del CAPTAC-DR
- Gabriel Siri, consultor independiente

La política fiscal, monetaria y cambiaria en Centroamérica: Evaluación de la situación actual y desafíos pendientes

- William Calvo, secretario ejecutivo de SECMCA
- Fernando Delgado, representante regional para Centroamérica del FMI
- Hugo Noé Pino, director ejecutivo del ICEFI

- Luis Membreño, consultor independiente
- Hugo Maúl, director del Area Económica del CIEN

El capital humano y la infraestructura productiva en Centroamérica: Evaluación de la situación actual y desafíos pendientes

- Miguel Gutiérrez-Saxé, director del Estado de la Región y del Estado de la Nación
- Alejandro Caballero, especialista del Banco Mundial
- Elayne White, directora ejecutiva del Proyecto Mesoamérica
- Fernando García, consultor independiente
- Mayra Falck, profesora del Zamorano

PARTICIPANTES EN EL TALLER

Nombre	Institución
1 Victor Bulmer-Thomas	Escritor y catedrático universitario
2 Alejandro Caballero	Banco Mundial
3 William Calvo	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA)
4 Jorge Castillo	Catedrático de la Universidad de Panamá
5 Mauricio Choussy	Consultor independiente
6 Sandra de Barraza	Consultora independiente
7 Yolanda de Gavidia	Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
8 Fernando Delgado	Fondo Monetario Internacional (FMI)
9 Teresa Deras	FIDE, Inversión y Exportaciones
10 Mayra Falck	Escuela Agrícola Panamericana Zamorano

11	Fernando García	Consultor independiente
12	Julio García Motta	Consultores para el Desarrollo (COPADES)
13	José Antonio Gómez	Universidad de Panamá
14	Anabel González	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
15	Jaime Granados	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
16	Arturo Grigsby	Nitlapan / Universidad Centroamericana (UCA)
17	Miguel Gutiérrez-Saxé	Estado de la Región / Estado de la Nación
18	Santiago Herrera	FIDE, Inversión y Exportaciones
19	Carlos Imendia	Consultor independiente
20	Clecy Lionco	Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y Rep. Dominicana (CAPTAC-DR)
21	Hugo Maúl	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
22	José Enrique Mejía Uclés	Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)
23	Luis Membreño	Consultor independiente
24	Juan Carlos Moreno	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

-
- | | | |
|----|---------------------------|--|
| 25 | Rubén Nájera | Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) |
| 26 | Armando Enrique Navarrete | Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) |
| 27 | Hugo Noé Pino | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) |
| 28 | Pedro Prado | Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) |
| 29 | Marcelo Puello | Ministerio de Industria y Comercio de República Dominicana |
| 30 | Pablo Rodas | Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) |
| 31 | José Sermeño | Consultor independiente |
| 32 | Gabriel Siri | Consultor independiente |
| 33 | Óscar Valdés | Consultor independiente |
| 34 | Juan Valerio | Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) |
| 35 | Ana Marcela Villasuso | Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH) |
| 36 | Elayne White | Proyecto Mesoamérica |

RELATORÍA
"AVANCES Y DESAFÍOS DE LA
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA:
UNA REVISIÓN A 50 AÑOS DE HISTORIA"

I.

AVANCES Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Victor Bulmer-Thomas, economista británico:

La celebración de 50 años es un momento muy especial en la vida de una institución; en ese sentido, es preciso recordar que hubo muchas instituciones que se fundaron en los años setenta y que ahora no existen. Esta celebración del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) debe ser un momento de mucho orgullo para los centroamericanos.

Cabe mencionar que hace tres años se llevaron a cabo las celebraciones de 50 años de la Unión Europea (UE); este proyecto tuvo éxitos y fracasos, lo mismo ha sucedido con la integración centroamericana, la cual en 1966 era considerada una experiencia exitosa a nivel mundial.

A pesar de sus debilidades, la integración centroamericana tiene algunas ventajas muy especiales: es un área natural, es consistente con los intereses nacionales de los países miembros y es clave para los intereses externos de Centroamérica.

Con respecto a la primera ventaja, el hecho de compartir un idioma y otros factores ha unido a los centroamericanos; es importante recordar que talvez ningún otro proyecto de integración tiene esta ventaja. La UE, por ejemplo, no está unida por idiomas, el Mercosur,¹ en América del Sur, también tiene una historia de rivalidad entre los dos países más importantes

1. Mercado Común del Sur.

que lo conforman; la ASEAN,² en el continente asiático, tiene una historia que talvez más divide a los países en lugar de unirlos, y el NAFTA³, en América del Norte, tiene tres países con una historia muy complicada. Esta ventaja que tiene Centroamérica es muy importante para entender la capacidad de los centroamericanos en mantener su unidad sin importar las dificultades que enfrentan.

La segunda ventaja se refiere a que todos los países de la región necesitan, por ejemplo, la promoción de sus exportaciones no tradicionales; esta situación se facilita si en principio se realiza en la misma región, permitiendo una etapa de preparación antes de dirigirse al resto del mundo. Sucede lo mismo con la inversión, actualmente la promoción de inversiones es vital; muchas empresas centroamericanas necesitan la experiencia regional si desean expandirse al mundo en el futuro.

También cabe comentar que la soberanía constituye un paso importante para los países en Centroamérica; este tipo de integración respeta la necesidad de mantener una soberanía nacional, más o menos protegida. Adicional a esto, es preciso señalar que para los países centroamericanos contribuye el hecho de que el proyecto de integración no implica un cuantioso presupuesto que pudiera afectar la voluntad de su participación.

La tercera ventaja, probablemente la más importante, se refiere a la posibilidad de aprovechar la integración centroamericana para promover los intereses de la región en el exterior; el DR-CAFTA⁴ es un ejemplo perfecto de este tipo de ventaja. Es muy difícil imaginar que Estados Unidos hubiese

2. Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN por sus siglas en inglés (*Association of Southeast Asian Nations*).

3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés (*North American Free Trade Agreement*).

4. Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, DR-CAFTA por sus siglas en inglés (*Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement*).

firmado de forma independiente un tratado de libre comercio con cada uno de los cinco países de Centroamérica. La única forma para asegurar el interés de un país como Estados Unidos en este tipo de tratado era por medio de una integración de los países de la región. Sucede lo mismo con la UE; la nueva etapa en la relación con Centroamérica depende totalmente del mantenimiento de la integración. En el futuro, cuando se hable de la integración de Centroamérica y Asia o con varios países de Asia, será muy importante que se mantenga viva la integración centroamericana.

Relacionado con otro aspecto, se puede comentar que probablemente las medidas que implica la integración no tienen la misma importancia en Centroamérica con respecto a otras experiencias. Podría ser que los economistas hayan dedicado demasiada atención a la relación que existe entre el comercio intrarregional y el comercio total y también a las instituciones que se han creado para promover la integración. Las lecciones de la historia señalan que no hay una forma específica para hacer la integración; es necesario considerar que no existe un modelo perfecto que sirva de guía para todas las regiones del mundo. Existen muchas diferencias, por ejemplo, entre la ASEAN y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); sin embargo, los dos en sus propias formas son experiencias exitosas.

Con respecto al futuro, es preciso comentar que existen tres áreas en las cuales el proyecto de integración necesita avanzar más: 1) los países centroamericanos tienen que buscar una forma para presentar su voz como una sola en el contexto internacional y no de forma independiente, conseguir eso es difícil pero necesario ya que la región no está recibiendo la atención que merece; 2) la región tiene que hacer el máximo esfuerzo para promover la movilidad laboral; esto es muy importante para asegurar un mayor apoyo por parte de la ciudadanía al proyecto de integración, y 3) es importante recordar que la integración incluye la cooperación funcional, no solamente la integración formal. Hay muchas formas para

promover la cooperación funcional, el Caribe, por ejemplo, podría proveer lecciones para Centroamérica. Finalmente, se puede mencionar al BCIE, porque es una institución que representa en una forma el éxito de la integración centroamericana y la posibilidad de promover la integración en el futuro. El BCIE capta en su historia, la historia de la integración de la región.

Juan Carlos Moreno Brid, coordinador de Investigaciones de la CEPAL⁵ en México:

Al hablar de la integración regional es necesario mencionar tres elementos: a) la integración es un proceso que va más allá del comercio, que debe concebirse como una integración para el desarrollo, y que es un proceso que tiene que ver con política y con políticas públicas; b) áreas comunes de política: esto está relacionado con la generación de bienes públicos regionales, como señala el profesor Bulmer-Thomas, lo regional tiene que estar en concordancia con los intereses nacionales, y c) se requiere que la integración esté enfocada en la generación de bienes públicos regionales, ya que si estos son mal suministrados por el sector privado o por un solo gobierno, la acción colectiva de varios países constituiría un valioso apoyo para corregir tal situación. En este sentido pueden citarse otros ejemplos en donde el trabajo en conjunto de los países de la región es esencial, tales como seguridad nacional, prevención de desastres, estabilidad macroeconómica y negociación conjunta ante terceros.

Cabe comentar que los Jefes de Estado de la región tuvieron una reunión extraordinaria el pasado 20 de julio en donde relanzaron el proceso de integración estableciendo un plan de acción constituido por cinco elementos: a) seguridad democrática, b) cambio climático y prevención de desastres, c) integración económica (en esta se contempla la unión aduanera, las Medianas y Pequeñas Empresas (Mypime), el Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica, Panamá y República

5. Comisión Económica para América Latina.

Dominicana (PIFCARD) y la inserción internacional; d) integración social, y e) fortalecimiento institucional.

Con respecto a la crisis económica internacional, es importante indicar que afectó menos al ingreso del istmo que al resto de Latinoamérica; sin embargo, el ingreso per cápita cayó en 2009. Para atenuar los efectos de la crisis se observaron algunos elementos, por ejemplo, cierta política fiscal anticíclica. Ante la caída de los ingresos tributarios, los Gobiernos de la región fortalecieron sus finanzas públicas a través de recursos externos (provenientes de organismos financieros internacionales como BID⁶, BM⁷ y BCIE); además se colocaron bonos, como en los casos de Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Los acuerdos precautorios con el FMI⁸ dieron credibilidad; hubo una política cambiaria relativamente flexible (en donde corresponde) y se llevaron a cabo programas de emergencia, especialmente en Costa Rica, Guatemala y República Dominicana.

En el año 2009 pudo determinarse a nivel regional que se inicia una recuperación del ritmo de la actividad económica medida a través del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE). Sin embargo, en la actualidad puede verse un estancamiento que preocupa, si además se considera lo que está sucediendo en Estados Unidos y Europa, lo que sugiere cautela. A pesar de que desde 1990 se han registrado importantes avances en materia social, actualmente la región sigue siendo pobre y vulnerable. El reto actual es proteger los logros de carácter social; esto implica, entre otras medidas, mejorar la eficiencia del gasto social.

En cuanto a las perspectivas de cautela deben considerarse especialmente algunos factores como, por ejemplo, que existe un entorno internacional complicado, caracterizado por menor crecimiento en Estados Unidos y mayor volatilidad en los

6. Banco Interamericano de Desarrollo.

7. Banco Mundial.

8. Fondo Monetario Internacional.

mercados internacionales. Es importante aprovechar la oportunidad que representa China; en esa línea, Costa Rica ha dado muestras de dinamismo, el acercamiento que ha tenido es un ejemplo. También es importante señalar que la región presenta un gran desafío en materia fiscal, en donde se requiere fomentar crecimiento y sostenibilidad. Asimismo, debe considerarse que el espacio de las políticas públicas se ha reducido y que se prevé una frágil recuperación económica para el período 2010-2011.

En la reunión de los mandatarios del istmo que se mencionó, con respecto a la seguridad democrática, se identificaron áreas de trabajo relacionadas con mecanismos de acción colectiva de Centroamérica ante las alteraciones al sistema democrático de Gobierno. Asimismo, se hizo mención del requerimiento de mecanismos para fomentar la confianza entre los Estados de la región y de promover el diálogo con terceros acerca de la cooperación en seguridad. También se señaló la limitación y el control de armas y la importancia de leyes y normas comunes que regulen su tráfico. Se identificó que para lograr la seguridad ciudadana en el territorio urge el intercambio de información, la coordinación de acciones y la armonización de normativas relacionadas con los delitos.

Actualmente, la inseguridad constituye uno de los principales obstáculos del desarrollo de la región, lo cual tiene una incidencia negativa en las finanzas públicas y en la calidad de vida de la población. Es necesario invertir más recursos y de mejor forma en el factor humano. Para ello se requiere superar dos retos relevantes: el tema fiscal (es necesario un pacto fiscal regional) y las percepciones ciudadanas en cuanto a las instituciones de la vida política moderna. También debe considerarse la promoción de la cohesión social y la generación de empleo.

Con respecto a la integración económica regional y su inserción internacional deben mencionarse como un gran avance los acuerdos comerciales, sin embargo existen retos a nivel intrarregional como la unión aduanera. Se debe convertir el

comercio como motor del crecimiento y para ello se requiere la promoción de la competitividad de las Mipymes. Se necesita de más cooperación a nivel regional en lo que se refiere al desarrollo de infraestructura física, innovación, ciencia y tecnología e integración productiva.

Finalmente, en relación al cambio climático, urge una mayor inversión para convertir el aparato productivo en limpio y evitar restricciones comerciales en el futuro ante demandas de menor contaminación. En materia de desastres, se requiere favorecer la gestión preventiva de riesgos, así como acciones de fortalecimiento institucional que impliquen arreglos financieros conjuntos.

Pablo Rodas Martini, economista jefe del BCIE:

Sin duda es preciso reconocer que la sobrevivencia de la integración después de 50 años ha sido un gran logro, especialmente si se considera que procesos integracionistas en otras regiones del mundo nunca surgieron o terminaron por abortar. En Centroamérica, pese a todas las vicisitudes como guerras civiles, guerras entre países, crisis económicas agudas, la integración ha continuado. Hay que agregar, sin embargo, que la sociedad valorará la integración regional si esta le mejora su condición de vida; si no sucede así, perderá el interés por la misma. La integración es una instancia, debe servir para algo, no es un fin en sí misma, sino un medio para lograr un objetivo mayor, que en el caso de Centroamérica sería eliminar la pobreza y mejorar el nivel de vida de la población.

La integración ha resistido a la diversidad y a la adversidad: avanza a pesar de la diversidad política, a pesar de la diversidad monetaria –en esta pequeña región casi coexisten todos los tipos de cambio considerados en la literatura económica. Por ejemplo, cuando El Salvador dolarizó su economía se dijo que iba a ser afectado porque iba a perder competitividad respecto al resto de Centroamérica, lo que ocurrió fue lo inverso, pues otras monedas, como el quetzal de Guatemala, se apreciaron,

lo que provocó que perdiera competitividad respecto a El Salvador.

La integración avanza, a pesar de que los países han sido afectados por desastres naturales y por cierto grado de desigualdad en el nivel de desarrollo por parte de Costa Rica. La integración se ha ampliado temática y geográficamente; mientras en los años sesenta, por ejemplo, solo se abordaba el tema comercial, ahora no hay ministerio de cada gobierno de la región que no tenga relación con sus contrapartes. Otro aspecto que cabe señalar es que Panamá, República Dominicana y Belice se están acercando más a pesar de las diferencias en cuanto a estructura económica, distancia o tradición cultural y política, respectivamente.

Un punto importante de mencionar es que la integración centroamericana no cuenta con adversarios ideológicos. Llama la atención que mientras casi todos los temas políticos, económicos y sociales en Centroamérica levantan grandes polémicas, prácticamente nadie pone reparos a la integración: todos los sectores la defienden. Sin embargo, la falta de oposición no garantizará inevitablemente el éxito de la integración.

Otra característica de la integración regional es su carácter endógeno y exógeno; muchas veces la integración es motivada por decisión propia de los centroamericanos, pero en otras ocasiones la integración se da por presiones externas, tal el caso del DR-CAFTA. Durante las negociaciones de este tratado comercial se crearon o se reforzaron muchas de las federaciones empresariales centroamericanas, pues deseaban cabildear sus intereses de forma unificada. La UE también fue muy clara en el sentido de solicitar una negociación con todos en bloque, situación que ha contribuido a que Panamá se acerque más a la región. Hay que reconocer que si no fuera por presiones externas la integración iría más lenta.

La integración, lamentablemente, todavía no logra ser contracíclica; al inicio de la reciente crisis económica se creyó que podía serlo, pero finalmente no fue así, pues una vez más

fue procíclica. De esta forma el comercio intrarregional se ha movido con el desempeño de la economía internacional. La razón ha sido sencilla: el poder de consumo y los impuestos recaudados dependen de lo que se vende a Estados Unidos y a Europa, de ahí la explicación del porqué las ventas intrarregionales y el gasto público caigan cuando se da una recesión en el norte.

La continua postergación de la unión aduanera es un factor que no puede dejar de mencionarse; se planteó desde 1960 pero no ha sido posible lograrla, en particular por el temor por parte de los gobiernos de la región a perder recaudación tributaria, que es lo que explica la falta de voluntad política. Otra tarea pendiente ha sido la reforma de la institucionalidad regional: hay resistencia innegable a trasladar atribuciones a las entidades de la integración; los gobiernos o los ministros siempre desean mantener el control final.

Existe otro desafío que es necesario comentar: financiar la integración. Muchas de las entidades de la integración se sostienen en mayor parte con proyectos de cooperantes, pocas son autosostenibles como el BCIE. La concreción de la unión aduanera debería ir ligada al otorgamiento de cierto porcentaje de recursos para financiar a todas las instituciones de la integración.

En cuanto a los conflictos fronterizos que han perjudicado la integración, el caso más simbólico es el que se da entre Guatemala y Belice, que evita una plena integración en Centroamérica. En este tema, la UE es un ejemplo ya que han logrado diferenciar claramente los temas fronterizos de la integración (e.g., el conflicto de Gibraltar entre el Reino Unido y España no afecta en lo absoluto la unión económica de Europa).

El comercio y la inversión intrarregional son muy significativos, aunque no hay datos precisos sobre esta última, se sabe que ha alcanzado niveles importantes; en unas pocas décadas ya no se podrá hablar de capital chapín, tico, guanaco, catracho o nica, sino solamente de capital centroamericano. La región tiene un reto muy importante en cuanto a las negociaciones

comerciales; ideal sería que Centroamérica tuviera un solo equipo negociador, pero esto no se aprecia en la distancia, también se requeriría que la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) juegue un rol más determinante en esas negociaciones. La carrera por firmar TLC debe concluir; el énfasis debería darse en aprovechar al máximo los tratados que ya se han negociado o que estarían en proceso de implementación, como el de la UE.

También cabe señalar que la integración centroamericana ya se combina con la mesoamericana. Hace unos 20 años hablar de Mesoamérica se hacía en un contexto antropológico y limitado al Sur-Sureste de México y a la región centroamericana hasta las zonas donde colindaban los mayas con los chibchas. Hoy en día ha adquirido una connotación más amplia y aparte de esa región de México, también ha pasado a abarcar a toda Centroamérica -incluyendo Panamá- y a parte de Colombia.

Un punto adicional tiene que ver con la naturaleza de la integración, mientras en los sesenta y los setenta la integración fue de interés de gobiernos, empresarios y técnicos, hoy en día se ha ampliado a otros sectores. Se puede decir que la integración cada vez tiene más que ver con la sociedad civil. Pese a eso, sí hay que señalar que al ciudadano de a pie la integración todavía le dice poco, pues muchas veces no llega a percatarse del impacto económico y social que tiene sobre su vida diaria.

PREGUNTAS Y/O COMENTARIOS

José Enrique Mejía Uclés, Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP):

Con respecto al tema de la Seguridad Democrática señalado por Juan Carlos Moreno, cabe señalar que la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene que mejorar y renovarse. El tema de la seguridad democrática es fundamental; sin embargo, es preciso indicar que la educación, particularmente en Honduras

está mal; sin este elemento es difícil salir adelante, independientemente de los planes de orden social que se implementen.

En el marco del cambio climático, el tema del agua debe ser fundamental; el agua es un recurso valioso que debe cuidarse en Centroamérica. Respecto a los desastres naturales se puede mencionar el Acuerdo de Santo Domingo, a través del cual los bancos centrales y los ministerios de finanzas de la región se comprometieron nuevamente a la creación de un fondo que permita resolver el tema de la atención a los desastres naturales. Anteriormente, desde el Proyecto Mesoamérica, se había lanzado una iniciativa relacionada con este tema, pero desafortunadamente no ha caminado.

Relativo a la situación política de Honduras, a partir de 2009 se entra de nuevo a un esquema de variación de orden político; es difícil ser el equilibrio de Centroamérica, el centro de la balanza, tener tres fronteras es complejo. Finalmente, es necesario mencionar que el tema agrícola sigue pesando en las economías centroamericanas.

Arturo Grigsby, Nitlapan/ Universidad Centroamericana (UCA):

Cuando se compara el momento que vivía Centroamérica al principio de esta década, se observa que en aquel entonces, la región vivía el impacto del huracán Mitch, motivo por el cual se lanzaron iniciativas regionales como la reunión de Estocolmo, la reunión de Madrid, el proyecto Centroamérica del siglo XXI. Había una efervescencia regional y probablemente había un mayor consenso en cuanto a qué se quería de Centroamérica en ese momento.

Ahora que se inicia la segunda década del siglo XXI y la situación es diferente, el liderazgo político de la región está fraccionado, las tensiones son evidentes y difícilmente puede decirse que los gobiernos de Centroamérica tienen una visión y un consenso de qué quieren de Centroamérica en el futuro. La situación que vivió Honduras profundizó estas diferencias.

Nicaragua, por ejemplo, está más enfocada en la vinculación del proyecto ALBA⁹ y la articulación de proyectos económicos relacionados especialmente con el agro y apunta a fortalecer esa relación. El tema de la unión aduanera, señalado por Pablo Rodas, es esencial para el desarrollo de la región. Sí se tiene una zona de libre comercio, pero hay una contradicción muy clara entre la institucionalidad de carácter comunitario que se ha diseñado para la integración y la realidad que se ha vivido.

Sandra de Barraza, consultora independiente:

Cabe hacer varias preguntas con respecto a la integración, ¿qué integra a Centroamérica?, ¿integra el territorio?, ¿integran los objetivos comunes?, ¿integra una visión común? ¿qué es lo que integra, el deporte, las artes? Esto también ha sido una forma de integrar.

Con respecto a lo señalado por Pablo Rodas, es importante el hecho de que la región ha aprendido a navegar ante tanta adversidad; sin embargo, se han creado muchas instituciones regionales que logran un apoyo internacional, y muchas veces cada una ha limitado su participación en lo individual, provocando competencia entre los países, por ejemplo en el tema de la atracción de inversiones.

También es importante indicar que, a pesar de los problemas que se han señalado con respecto a la integración, la gente centroamericana está integrada. Probablemente sean las instituciones las que obstaculicen el proceso de la integración. Acerca de la integración de la gente puede citarse como ejemplo que en la parte sur de Honduras existe mucha movilidad de las personas por la venta de productos naturales y manufacturados. Otro ejemplo es la telefonía celular, es decir, las poblaciones se integran a pesar de las fronteras, pero a veces son las instituciones las que no facilitan la libre movilidad de la gente. En esta ocasión

9. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América / Tratado de Comercio de los Pueblos.

habría que repensar las bases sobre las cuales la región se está integrando.

Fernando García, consultor independiente:

Estas reflexiones son muy interesantes; sin embargo, cabe mencionar que sí hay oposición a la integración centroamericana, tanto dentro de los gobiernos como dentro de algunos sectores empresariales, en algunos países más que en otros que quieren seguir conservando mercados cautivos, también esta oposición se da a nivel internacional. La institucionalidad no tiene elementos de supranacionalidad porque hay enemigos de la integración, si se hubieran considerado estos elementos, el derecho comunitario, por ejemplo, se habría desarrollado mucho más, habría prevalecido sobre los tratados de libre comercio.

A pesar de que existen mancomunidades de municipios binacionales en los puntos fronterizos (principalmente entre El Salvador y Honduras), esto no significa que la población esté consciente de los beneficios y costos de la integración. Todos los actores del proceso de la integración e institucionalidad son culpables de que la población no conozca al respecto. Es fundamental sensibilizar en cuanto a los beneficios y costos de la nueva integración centroamericana.

Con respecto a los foros que se han organizado alrededor del tema de la integración, puede observarse que se ha perdido la visión integracionista y no hay una autoridad nacional que coordine esas instancias nacionales, que participen bilateralmente o de forma multilateral; sin el enfoque coordinado a nivel nacional no será posible fortalecer la integración. Es importante retomar las experiencias exitosas del pasado.

Óscar Valdés, consultor independiente:

A pesar de la existencia de avances relevantes en el tema de la integración, es preciso recordar que se han registrado retrocesos, tal el caso del desaparecido Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología (ICAITI), institución que en la

actualidad habría jugado un rol importante en cuanto a coordinación.

RESPUESTAS Y/O COMENTARIOS¹⁰

Juan Carlos Moreno:

Existen algunos ejemplos relacionados con la integración para el desarrollo, un ejemplo simple es el programa Erasmus de la UE. En este programa, un estudiante que está en Italia, por ejemplo, puede ir a estudiar a España fácilmente. ¿Qué es lo que ve el ciudadano común de la integración? La integración debe percibirse fácilmente, cuando un ciudadano va de vacaciones al país vecino, no debería tener problemas en su movilización; también debería tener la posibilidad de trabajar en donde él quiera, independientemente de su profesión u ocupación.

Además es importante señalar que en términos de voluntad política es esencial contar con un campeón de peso político. En ese sentido, una de las razones por las que fue favorecido el TLC en México fue la participación del presidente Salinas, quien en su momento consideró que el TLC era un compromiso. El enfoque era, no solo liberar el comercio, sino centrar y afianzar un tipo de política.

Se puede preguntar, cuál es la voluntad de estos países; en temas ideológicos hay muchas diferencias así como en temas de realidades económicas. Respecto a la inversión se puede cuestionar si a nivel regional se cuenta con una sola política común de atracción de inversión extranjera directa; esto ayudaría a evitar que se compita entre países. Probablemente por esta falta de coordinación, al final las empresas transnacionales resultan pagando menos impuestos de los que se hubiesen

10. Victor Bulmer-Thomas ya no participó en esta última fase debido a la diferencia en horarios, pues su intervención se realizó desde Londres a través de Webex.

podido pagar en el marco de una coordinación de atracción de inversiones.

Sería deseable ver una región unida con visión de integrar y ampliar mercados y la movilidad de la población. Se necesita tener una visión de futuro en la cual pueda identificarse qué es lo que se quiere de Centroamérica; puede ser muy importante por ejemplo, que la región marche unida en el aspecto del deporte. Al final, el objetivo por lograr es que los ciudadanos de la región se sientan más centroamericanos; sin embargo, queda esta pregunta en el ambiente: ¿cómo se construye esta visión política en los ciudadanos? Ciudadanos que de acuerdo con las percepciones presentadas en esta ocasión no creen en las instituciones nacionales, mucho menos en las internacionales.

Pablo Rodas Martini:

En relación a la movilidad de las personas, cabe comentar que en Centroamérica es algo difícil; los centroamericanos al movilizarse a lo interno de la región son testigos de la mala gestión en los puestos migratorios fronterizos, lo cual implica retrasos y afecta especialmente el turismo intracentroamericano, algo que debería ser muy sencillo se torna muy complicado.

A pesar de que en algunos países se observa una mejor situación en cuanto al tema de infraestructura, como por ejemplo El Salvador, aún es necesario mejorar. Las carreteras que llevan de San Salvador a la frontera con Tegucigalpa comprenden una distancia de casi 200 km, de los cuales únicamente 50 km son de 4 carriles, el resto lo constituye una simple carretera de doble vía; de esta forma un país no puede pretender ser un canal seco o considerarse como corredor logístico.

En el tema de movilidad laboral que ha sido mencionado por otros expositores, aunque no hay evidencia, creería que la movilidad laboral en Centroamérica es mayor con respecto a la de Europa. Seguramente esta percepción está influida por el tema del idioma, y a pesar de que los europeos sí tienen la capacidad legal de trabajar y de movilizarse sin ningún problema

entre los países. Quizá si se hiciera la medición en la región, se encontraría que la movilidad es mayor debido a los nicaragüenses que residen en Costa Rica, a los salvadoreños que residen en Panamá, a los hondureños y salvadoreños que residen en Guatemala, a los guatemaltecos que están en Honduras. Es decir, además, si se hiciera tal medición podría encontrarse que la mayor parte de esa movilidad laboral es ilegal.

II. EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN INTRARREGIONAL: EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS PENDIENTES

*Anabel González, ministra de Comercio Exterior (COMEX)
de Costa Rica:*

En principio es importante decir que la integración comercial centroamericana es el esquema de integración subregional más exitoso del continente americano. No solo en términos del crecimiento del comercio, sino también porque ha avanzado a lo largo del tiempo sin inhibir el desarrollo de los países en un contexto de cambio. La integración centroamericana ha resistido fuerzas de distinta naturaleza como divergencias políticas, cambios en el modelo económico (modelo de sustitución de importaciones, países con distintas monedas y procesos de dolarización) y los desastres naturales que la región sufre con frecuencia.

La integración centroamericana se ha fortalecido en los últimos años, en una visión de abajo hacia arriba. El esquema también ha generado oportunidades de crecimiento para todos sus miembros, en especial para la Pyme. Además, se han consolidado empresas regionales y existe una creciente participación de ellas en los mercados de la región.

Ahora se observan tres determinantes de este éxito: 1) hay una visión compartida sobre la importancia de la integración a pesar de que existen diferencias sobre los medios para alcanzarla; 2) el pragmatismo y flexibilidad con los que se ha manejado el esquema centroamericano: por una parte los instrumentos de la integración centroamericana se han ido

ajustado a través del tiempo y, por otra parte, se ha avanzado de conformidad a las prioridades e intereses de cada nación, por lo que la integración centroamericana no ha sido un obstáculo para que la región se integre al mundo; y 3) el impulso que el sector privado ha otorgado a la integración.

Hay distintos factores que están incidiendo sobre la integración centroamericana en la actualidad. El primero de ellos es el impacto de la negociación de los TLC, con especial referencia al DR-CAFTA y al AACUE¹¹. A inicios de los años noventa, los países centroamericanos negociaron en forma individual o conjunta, una serie de tratados con programas de desgravación diferenciados. El segundo se refiere a que los TLC han contribuido a la modernización y diversificación de la estructura productiva de la región, a la atracción de inversión y a la generación de empleo.

El DR-CAFTA tiene un impacto muy significativo en la integración centroamericana, en particular por la aplicación multilateral¹²; además dicho tratado coexiste con los instrumentos de la integración centroamericana y permite la adopción de nuevos instrumentos, siempre que sean consistentes con él. Por su parte, el AACUE va a tener que influir en una facilitación de tránsito regional, que no es exactamente libre circulación. Dicho acuerdo tendrá manifestaciones en tres áreas: en materia de procedimientos aduaneros, las mercancías estarán sujetas al pago del arancel una única vez cuando entren a Centroamérica; en materia de obstáculos técnicos al comercio; y en medidas sanitarias y fitosanitarias se tiene el compromiso de promover la armonización y el mejoramiento de los requisitos y procedimientos para alcanzar que los productos importados

11. Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

12. Según el FMI, en virtud de la aplicación multilateral, el DR-CAFTA no solo regirá las relaciones comerciales entre Estados Unidos y cada país centroamericano sino también entre los propios países de la región.

que provengan de la UE utilicen un certificado único de importación, un único control sanitario de importación y una única tarifa.

Otro factor que incide sobre la integración centroamericana en la actualidad tiene que ver con el empuje desde dentro; a pesar de que los TLC son fuerzas externas, los países centroamericanos están empezando a empujar el fortalecimiento de la integración con una nueva forma de trabajo que implica las siguientes acciones: aplicar la metodología de negociación de los TLC a la negociación intracentroamericana; orientar el trabajo en la facilitación del comercio, la obtención de resultados y la prevención de obstáculos injustificados al comercio; realizar planes de trabajo semestrales; incorporar a Panamá al subsistema económico centroamericano; y finalmente es importante hacer referencia a un tema que no se discute pero que tiene una fuerte incidencia: Asia y específicamente China.

A la luz de estos factores se presentan las siguientes oportunidades: 1) ampliar y perfeccionar el espacio económico centroamericano, a través de un fortalecimiento y mejoramiento de las reglas que rigen el comercio en la región, la profundización del proceso de apertura en la región y la posibilidad de ampliar las fuentes de abastecimiento sobre todo para el sector productivo regional; 2) hay un mayor énfasis en el tema de facilitación del comercio; estos cambios van a incidir en una reducción de los costos de transacción y producción y en una mejora de las cadenas de distribución; y, 3) finalmente tenemos un potencial para la generación de nueva inversión productiva, entre otros, a través de nuevas oportunidades de encadenamientos productivos.

En cuanto a los desafíos, es importante resaltar el caso del DR-CAFTA, que exige la administración de dos regímenes preferenciales que coexisten, y el del AACUE, que presenta el desafío de implementar la aplicación de región a región.

Por tanto, se debe redefinir la agenda regional para alinearla a las nuevas circunstancias. Además de enfrentar los desafíos

que conlleva, se debe trabajar en el mejoramiento de la infraestructura física, de la red logística y de la plataforma tecnológica para aprovechar las oportunidades; y es necesario hacer un *upgrading* en la capacidad centroamericana para cumplir con reglas relacionadas con la seguridad de los productos en los mercados internacionales (sistemas de calidad, inocuidad alimentaria y otros).

Además, se debe continuar con el fortalecimiento institucional, que se ha enriquecido por el actual trabajo de la SIECA y del BCIE. Y continuar con un trabajo coordinado, enfocado y basado en un análisis costo-beneficio.

Finalmente es importante pensar en dónde invertir los recursos técnicos, los económicos, así como el capital político, especialmente en la facilitación del comercio y del tránsito regional de mercancías. Asimismo, se requiere la implementación del AACUE y el fortalecimiento de la plataforma tecnológica de comercio regional, entre otras áreas.

Yolanda de Gavidia, secretaria general de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA):

Revisando las bases jurídicas que originan el proceso de integración, es posible visualizar que ha existido una transición desde la concepción del tema de integración económica per se, que estaba contemplado en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que se firmó en el año 1960, hasta la modificación que se hace en el Protocolo de Guatemala y la que se hizo en el protocolo de Tegucigalpa a la carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), donde se crean los subsistemas dentro del esquema de integración centroamericana, que incluye tanto el subsistema ambiental como el educativo-cultural, el social, el político y el subsistema económico, del cual la SIECA sigue siendo su secretaria.

De acuerdo con el Protocolo de Guatemala, existe un objetivo específico para el tema de integración económica que al final persigue la transformación y modernización de las economías

y de las estructuras productivas centroamericanas sociales y tecnológicas, para elevar la competitividad. Esta última parte es la que se introduce en los años noventa con el fin de lograr una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.

El proceso de la integración desde fuera se percibe como exitoso, probablemente el más exitoso en el mundo en desarrollo. Como mencionó Pablo Rodas, este proceso superó crisis de carácter político, conflictos armados, fenómenos naturales, etc. La integración ha logrado responder a las diferentes necesidades de la región a lo largo de los años, fomentó la industrialización y respondió a la globalización bajo el planteamiento de un regionalismo abierto.

A la fecha se registran importantes avances en términos de normativa regional, se cuenta con un Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano CA (SAC), un Código Aduanero Único Centroamericano (CAUCA), acuerdos sobre transporte, en temas de importación temporal de vehículos por carretera, acuerdo de circulación por carretera, acuerdo sobre señales viales. Asimismo, cabe mencionar el convenio sobre inversión y servicios (que ya está vigente en tres países de la región), también existe un mecanismo de solución de controversias y los avances importantes que se han dado en materia comercial.

La zona de libre comercio funciona con muy pocas excepciones, en ese sentido cabe señalar que el Anexo "A" del Tratado General de Integración Económica Centroamericana ha sido objeto desde 2002 de una revisión para su reactivación. Como consecuencia se han incorporado al libre comercio cerca de 14 rubros y actualmente solo hay dos productos que no gozan de libre comercio a nivel de cinco países: el café, que tiene connotaciones impositivas que impiden en este momento liberarlo, y el azúcar, que toma otras dimensiones de política económica.

La región también cuenta con una visión estratégica en el plan plurianual del SICA; los componentes en la parte económica

se basan en dos pilares fundamentales: el primero se refiere a los esfuerzos de la integración a nivel interno y el segundo al esfuerzo de integración al mundo. De aquí se derivan los distintos tratados de libre comercio que están posicionando a la región como un socio interesante para establecer comercio e inversión. Asimismo se está trabajando en el proceso de unión aduanera centroamericana que a partir de julio de este año ha tomado un giro importante para concentrarse en la etapa de libre circulación de bienes y facilitación del comercio. Y también hay un tema importante de mencionar, referido a la unión aduanera entre Guatemala y El Salvador.

Se tiene una agenda de inserción económica internacional que incluye esfuerzos coordinados en administración de acuerdos regionales vigentes; asimismo, es preciso mencionar la conclusión de la revisión legal de los trabajos correspondientes para poner en vigencia el acuerdo con Europa lo antes posible. También se consideran las negociaciones de convergencia de los tratados de libre comercio con México, negociaciones del TLC con Canadá por parte de los países del CA4¹³, negociaciones con Caricom¹⁴, que si bien se ha impulsado la primera ronda, se quiere reactivar esa negociación en el corto plazo, y otras negociaciones en perspectiva con Perú, Ecuador y Corea, donde no necesariamente todos los países van a formar parte, pero sí algunos de ellos, en esos acuerdos por separado.

En la parte de integración productiva se tienen importantes resultados, un ejemplo es la estrategia de desarrollo turístico en donde el consejo de ministros de turismo ha desarrollado una marca centroamericana: *Centroamérica tan pequeña y tan grande*, que cada vez se posiciona más. En esa línea, también se cuenta con una oficina conjunta de promoción comercial en España, se tiene también una página web única para promover los destinos turísticos centroamericanos y se han desarrollado

13. Se refiere a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

14. Comunidad de Estados del Caribe (*Caribbean Community*).

productos centroamericanos turísticos relacionados con los volcanes y el factor cultural, entre otros, en donde se da una visión integral de los destinos turísticos en la región. También se cuenta con una estrategia de desarrollo agrícola y pesquero, así como con políticas de apoyo a las Pymes.

Por otro lado, con relación a la integración financiera, está por finalizarse un sistema regional de interconexión de pagos a nivel de la región. Hay un proyecto que está apoyando el BID a nivel privado de integración de bolsas de valores, donde El Salvador, Costa Rica y Panamá están trabajando activamente. También puede mencionarse el proyecto de la hipoteca centroamericana que permitirá un acceso al crédito, factor importante para las empresas de la región; además está la coordinación de políticas monetarias y fiscales a través del Cosefin.¹⁵

En cuanto a desafíos pendientes, Centroamérica en este momento tiene un potencial importante en el mercado regional que debe ser aprovechado de cara a los nuevos escenarios. Debe considerarse que la recuperación de la crisis se está dando principalmente por las economías asiáticas; en Centroamérica, a excepción de Costa Rica, se tienen muy pocos encadenamientos con esa región. También deben aprovecharse los tratados de libre comercio y elevar la competitividad de la región.

*Clecy María Lionco, experta en Asuntos Aduaneros del CAPTAC-DR.*¹⁶

El CAPTAC-DR es un ente regional del FMI que comprende, entre otras funciones, dar seguimiento a la asistencia en temas de administración aduanera. En la presente exposición las observaciones están referidas a lo práctico de las aduanas en la integración, contemplando tres puntos: aduanas de la

15. Consejo de Ministros de Finanzas.

16. Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

integración centroamericana, enfoque aduanero para la integración centroamericana y los desafíos pendientes.

Destaca el rol fundamental de las aduanas en la integración, porque hacen cumplir las políticas de comercio exterior, es decir, hacen cumplir las reglas de protección a los competidores domésticos frente a los internacionales. Asimismo, tienen la función de facilitar el comercio regional e internacional, independientemente de la integración. Entre los avances destacan el Código Aduanero Centroamericano con su respectivo reglamento y el Reglamento de Tránsito.

Existen también algunos documentos y procedimientos simplificados para el comercio regional, por ejemplo, el convenio para el intercambio de información y el de asistencia mutua. Sin embargo, hay debilidades en la coordinación, ya que existen iniciativas dispersas de difícil implementación o parcialmente aplicadas que finalmente terminan sin resultados. La nueva directriz está dirigida a realizar iniciativas factibles, con el objetivo de evitar la desacreditación de la gestión en las aduanas.

Uno de los temas por superar es la diferencia entre las legislaciones, que actualmente implica grandes retos de aplicaciones en la gestión aduanera; la intención es incrementar la transparencia para los usuarios de las aduanas. Por su parte, el intercambio de información es incipiente, aunque con mucho potencial; un tema con mucho apoyo en los discursos, pero que en la práctica solo se observa en casos específicos.

El CAPTAC-DR está enfocado en el fortalecimiento de la administración aduanera en el mediano y largo plazo, orientado a simplificar el proceso de integración mediante la homogenización de la gestión aduanera, iniciando desde su estructura, se persigue mejorar la seguridad, la confianza y la utilización de las aduanas. Asimismo, en el corto plazo las prioridades son mejorar el comercio y avanzar en la libre circulación; su implementación sería en gran medida para disminuir tiempos y costos.

Respecto al fortalecimiento institucional se desarrollan sistemas de autoevaluación en la administración aduanera, dirigidas a la modernización en los elementos de gerencia, legislación, procedimientos, tecnología, recursos humanos y fortalecimiento ético, para encaminarlos a las buenas prácticas internacionales. Los sistemas de autoevaluación deben mostrar aquellas aduanas con mayores debilidades, de manera que vayan nivelándose con relación a las más avanzadas en la región.

Se trabaja paralelamente en las aduanas para asumir los compromisos de tratados comerciales regionales e internacionales, tales como los acuerdos con Estados Unidos y la UE. Obviamente todos los lineamientos están regidos por los convenios y reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En la misma línea, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) tiene un propio enfoque respecto a la facilitación del comercio, lo que obliga a cuestionarse cuál sería el enfoque que se estaría adoptando para la facilitación del comercio de forma práctica, la respuesta implica que no haya ningún tipo de control en las fronteras en el largo plazo, pero primero deben alcanzarse metas concretas en el corto plazo, por ejemplo, la eliminación del doble cobro de aranceles, que fue negociado con la UE. La remoción de los puestos aduaneros a nivel interno de la región sería el resultado de una serie de actos concretos que acercan al mundo ideal de perfecta movilidad de los factores.

Incrementar las medidas para agilizar el flujo bilateral de comercio es un tema de urgencia, ya que actualmente demora mucho tiempo, lo que implica costos adicionales; algunos estudios afirman que los costos burocráticos son mayores a los costos fiscales. De esta manera, el trabajo es dirigido a la eliminación paulatina del doble cobro hasta alcanzar el punto deseado en la agilidad, es decir, que solamente sean llevados a cabo los controles esenciales, lo que permite diseñar el modelo de aduana deseado. Efectivamente, estos controles responderían a la modernización de las aduanas para desarrollar nuevos procedimientos aduaneros. En la medida que se cambie la forma

de trabajar se avanzará en los controles aduaneros informatizados y en la eliminación de papeleos y burocracia.

Respecto a los desafíos pendientes, se visualiza establecer un plan estratégico de mediano plazo para facilitar el comercio, también se requiere definir responsables para liberar el proceso de cambio, ya que aún no se cuenta con ellos. Por su parte, es necesario establecer indicadores que midan periódicamente el grado de avance. Finalmente, puede mencionarse entre otros desafíos, buscar la convergencia de la cooperación internacional hacia los objetivos temporales fijados y las iniciativas priorizadas.

Jaime Granados, especialista senior en Comercio e Integración del BID:

Complementando las presentaciones anteriores, cabe señalar que el MCCA centroamericano es el segundo en importancia para todos los socios comerciales; sin embargo, no tiene la importancia de los mercados extrarregionales. Aunque para algunos países hay niveles mayores de importancia, el mercado regional en términos de exportaciones representa una tercera parte de las exportaciones al resto del mundo y una sexta parte de las importaciones provenientes del resto del mundo.

El comercio intrarregional, en términos de exportaciones, ha crecido a una tasa de 8.8% anual promedio, mientras que las exportaciones al resto del mundo han crecido a un promedio anual de 6.2%, lo que muestra el dinamismo de la región. De este comportamiento se rescatan varias ideas: el comercio es muy balanceado; la importancia del mercado para algunos países va desde 15% a 35% (dependiendo si se incluye o no a la maquila); las exportaciones a nivel agregado en esta década han crecido a niveles mayores que los realizados al resto del mundo; y el mercado centroamericano ha sido relevante para el desarrollo de una industria liviana y es actualmente, sobretudo por la crisis financiera, un *outlet* para las Pymes regionales.

Dicho esto, es necesario enfocarse en las dos medidas más efectivas en el corto plazo para promover el comercio intrarre-

giona: 1) el enfoque de facilitación del comercio, que obedece al pragmatismo de las autoridades regionales, ha sido la clave para el diseño del plan de acción regional de este segundo semestre de 2010, y prioriza acciones y temas de acceso, de medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, simplificación y automatización aduanera, entre otros; y 2) La ampliación del mercado para adherir a Panamá; esto es en gran medida el resultado de la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE.

No obstante, cabe señalar que está pendiente una serie de temas que generan preguntas. Por ejemplo, al plan de acción podría introducirse algún nivel de rigurosidad en los indicadores de seguimiento y de impacto. Otra pregunta es determinar hacia dónde va esta negociación de la unión aduanera centroamericana porque no está claro en el acuerdo marco de 2007. En este sentido, existen preguntas sobre cómo se llegará a la libre circulación, cómo se levantarán las aduanas internas, cómo se logrará el arancel externo común, qué tipo de coordinación tributaria se va a dar, cómo se avanzará en la convergencia de otros TLC, cómo se dará el proceso de apertura y armonización regulatoria para los servicios, etc.

Asimismo, es importante analizar los desafíos técnicos y políticos, en términos cronológicos y recursos, para alcanzar la unión aduanera.

- La primera fase, que se refiere a la facilitación del comercio, es técnica y políticamente viable pero requiere una inversión continua de dinero y tiempo.
- La fase siguiente de perfeccionar el libre comercio intrarregional es también técnicamente viable pero políticamente es un poco más complicada porque algunos gobiernos no están dispuestos a tomar ciertas decisiones.
- La fase de fortalecer los mecanismos de recaudación arancelaria y tributaria también es técnicamente viable, pero la viabilidad política es media porque impacta en la

recaudación y puede implicar la búsqueda de ayuda financiera.

- La siguiente fase de modernización y convergencia normativa es más compleja que las anteriores en términos de viabilidad técnica y política, porque requiere que los gobiernos tomen decisiones duras y que podrían generar enfrentamientos con algunos sectores productivos.
- La fase de armonizar las regulaciones para-aduaneras, así como la convergencia de los TLC son más complejas, porque requieren de trabajo más cercano con Estados Unidos, Canadá, Chile, etc.
- Y el desarrollo institucional es técnicamente complejo y de poca viabilidad política porque es un proceso de largo plazo y costoso.

La creación de una unión aduanera implica madurar mucho más una gran cantidad de temas sobre todo para cumplir con aquellos requisitos como tener una política externa comercial en común.

En materia de grandes desafíos: a) todavía hay rezagos de proteccionismo (como en el caso del café y azúcar); b) existen sectores políticos que inciden sobre la clase gobernante y dificultan avanzar; c) el desafío de "soberanía institucional": las instituciones gubernamentales no quieren ceder ciertas funciones a la institucionalidad regional (aunque existen algunos avances en la unión aduanera entre El Salvador y Guatemala); d) las asimetrías en el desarrollo institucional de los países que generan un problema de confianza que incide en reconocimiento mutuo de los ministerios que trabajan estos temas, para lo cual reciben el apoyo del BCIE; e) es necesario alinearse con las políticas exteriores, tener una visión común sobre cómo serán las relaciones con el resto del mundo; f) las negociaciones de TLC y multilaterales no conjuntas no obedecen a una política externa común; y, g) el marco jurídico e institucional existente

es el reflejo de la voluntad y visión de largo plazo de integración y se espera se fortalezca mucho más.

En resumen, hay una asimetría en la importancia relativa del mercado regional, pero claramente es más importante para unos y menos importante para otros. Esto definitivamente condiciona las prioridades de los países para darle más ímpetu a la unión aduanera.

Debe hacerse un balance de realismo y pragmatismo, de costo-beneficio; es decir, que tiene que hacerse una inversión proporcional de los tiempos, recursos y capital político en los temas que presentan grandes desafíos.

Asimismo, las perspectivas de mediano y largo plazo para profundizar la integración no están claras, y no existe una verdadera visión colectiva. En esta línea, puede pensarse que es muy probable que los TLC se conviertan en catalizadores de la unión aduanera centroamericana, o por lo menos de los aranceles externos comunes.

Es importante también apoyar los esfuerzos de la OMC en esfuerzos conducentes a mejorar los marcos jurídicos del comercio y la integración, sobretodo para abogar por la eliminación de los apoyos internos a la agricultura. Finalmente, es importante profundizar las iniciativas de convergencia de los TLC y debería abogarse por hacerlo mismo con otros tratados u otros socios comerciales más grandes dentro y fuera del hemisferio.

Gabriel Siri, consultor independiente:

La presentación centra la atención en seis aspectos que han sido centrales en el proceso de integración física de la región centroamericana y que tienen relevancia en la situación actual:

Los tratados de libre comercio eliminaron la gran mayoría de los aranceles internos y acordaron el establecimiento de un "arancel externo común". En 1963, los gobiernos acordaron la creación de la Red Vial Centroamericana (13 carreteras intrarregionales con una longitud total de 5,300 kilómetros).

La red de carreteras pavimentadas entre los países complementó las medidas de liberalización del comercio. La caída del costo de transporte interno con relación al del transporte desde los mercados mundiales creó una protección virtual a la producción local que vino a sumarse a la protección dada por el arancel externo común. Es así que el acelerado crecimiento del comercio regional durante las primeras dos décadas del Mercado Común (de \$31 millones en 1960 a \$1,135 millones en 1981) fue el resultado no solo de los acuerdos constitutivos del Mercado, sino de la fuerte reducción del costo del transporte intrarregional. Cabe señalar que los mismos precursores del Mercado Común promovieron tanto los acuerdos de protección arancelaria como la construcción de una extensa red de carreteras regionales.

La Red Vial Centroamericana integró primordialmente a las ciudades principales de los países y a estas con los puertos. Los sectores rurales no llegaron a integrarse plenamente. Los países han experimentado un proceso rápido de urbanización. Sin embargo, los sectores rurales aún comprenden al menos el 40% de la población. Las zonas rurales fronterizas de los países suelen ser las más pobres, y ello se debe, en gran medida, a su mayor aislamiento y a las dificultades de comunicación que tienen con sus vecinos al otro lado de la frontera. No obstante los avances logrados en los últimos años, el mercado del pequeño agricultor, productor y comerciante sigue limitado por la falta de caminos rurales y su escaso mantenimiento.

Los tratados prescribieron el desarrollo equilibrado entre los países (la distribución equitativa de beneficios), pero en la práctica los mecanismos de compensación acordados tuvieron muy poca ejecución. Cada uno de los cinco países sacó ventajas de su asociación con el Mercado Común, pero unos más que otros. El empleo generado por el proceso de integración fue insuficiente para modificar las condiciones de pobreza en la región; el Mercado Común no resolvió los problemas estructurales subyacentes del subdesarrollo de los países.

Los intercambios comerciales dentro de la región fueron, en gran medida, intrasectoriales (exportaciones e importaciones de los mismos tipos de productos). El comercio estuvo determinado menos por las ventajas comparativas de cada país que por las distancias entre mercados y el tamaño de los mercados (siguiendo el "modelo de gravedad"). El costo de llevar una mercadería de un país a otro (el costo del transporte en sí, el paso de la frontera, el tiempo que se tarda) tuvo especial importancia.

La región ha entrado en un régimen de regionalismo abierto; los países han bajado significativamente sus aranceles frente a terceros. El comercio intrarregional está ahora en gran medida determinado por la "protección natural" que ofrece un área geográfica con distancias cortas entre mercados. La disminución del costo del transporte entre los países y la reducción del tiempo de recorrido contribuye a ampliar el diferencial entre el costo del transporte dentro de la región con relación al del transporte desde los mercados externos. Esto da una cierta protección al productor local (similar a la que da un arancel).

Existen otros factores que afectan al comercio regional, además de los aranceles y el costo del transporte. Por otra parte, la integración regional ya no se ve como un esquema defensivo de sustitución de importaciones, sino como un instrumento de penetración del mercado internacional. Asimismo, hay muchos otros elementos del proceso de integración que van mucho más allá del comercio.

Desde un principio, hubo bastante movimiento de trabajadores y de inversiones entre los países, y la movilidad de los factores de producción se ha mantenido importante. Durante la década de los ochenta, más de medio millón de centroamericanos emigraron a países vecinos; la mayoría de ellos salieron de Nicaragua y El Salvador huyendo de conflictos políticos y militares. En las últimas décadas, el movimiento poblacional más grande ha sido de Nicaragua a Costa Rica, en búsqueda de oportunidades de empleo y mayor ingreso. En efecto, los

pobres se están integrando en Centroamérica, y esta población se mueve por carretera.

Los movimientos de capital han sido también parte integral del proceso de integración, y tienen una relación muy estrecha con el comercio intrarregional. Generalmente, los gobiernos han estimulado la inversión externa, y parte ha provenido de otros países centroamericanos.

Las distancias cortas entre los mercados de los países socios del Mercado Común dan cierta ventaja al comercio de productos de mayor peso con relación a su precio y a los bienes de consumo no duradero, lo cual es el caso de muchos productos agrícolas. Estos incentivos podrían aprovecharse mediante la ejecución de un programa de caminos vecinales entre las zonas rurales fronterizas de países vecinos (vinculados a las redes viales primarias). Ello aumentaría el comercio intrarregional de productos agrícolas y apoyaría al desarrollo de las zonas más pobres de los países mediante el aumento de la producción y productividad de la base poblacional. La iniciativa tendería a modificar el proceso de integración orientándolo más a favorecer al pequeño agricultor y comerciante rural en las zonas fronterizas. La integración regional a favor de la producción de la población pobre sería uno de los objetivos centrales del proceso de integración.

PREGUNTAS Y/O COMENTARIOS

Pablo Rodas, dirigida a Fernando Delgado:

En relación al tema de la unión aduanera, se habló hace unos años acerca de un memo del FMI que asustó grandemente a los ministros de finanzas por la pérdida de recaudación tributaria que podría implicar su implementación, y lo que se comentaba era que ese documento había detenido el proceso. ¿Sería posible que ahondaras sobre ese tema, por favor?

Dirigida a Anabel González y Yolanda de Gaviria:

Se ha argumentado que el rol de la SIECA en el DR-CAFTA fue muy secundario, dado que el rol protagónico lo llevaron en todo momento los ministerios de economía. ¿Qué rol es posible visualizar para la SIECA con el objetivo de acentuar el nivel de las negociaciones comerciales? Si bien la batuta la llevan los ministerios de economía, se entendería o se esperaría que en el contexto de un MCCA una entidad como la SIECA, debería jugar un rol mucho más protagónico en las negociaciones comerciales.

Ciertamente se puede hablar de casi un libre comercio en la región, pero en la práctica parecería que muchos sectores sufren de monopolios u oligopolios, lo que se acentúa por la debilidad de las reglas de competencia a nivel regional. ¿Qué opinión tienen sobre esto?

Y un comentario, se ha hablado mucho del acercamiento de Panamá a Centroamérica; pareciera ser que el único país centroamericano que está tomando más ventaja de esto es Costa Rica, como se evidencia en planteamientos estratégicos del Ministerio de Comercio Exterior. El resto de Centroamérica no está aprovechando estos beneficios, a pesar de que Panamá ha jugado un rol dinamizador para el resto de países.

Hugo Noé Pino, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI):

El proceso de integración centroamericana no ha sido un éxito, porque tenía como objetivo principal promover la integración para el desarrollo económico y social de Centroamérica, en eso se ha avanzado muy poco. En cuanto a la integración no están claras las metas y no existe una verdadera visión colectiva ni voluntad política.

Santiago Herrera, FIDE, Inversión y Exportaciones:

Un tema pendiente lo constituyen tanto la inversión intrarregional como los esfuerzos que hacen todos los países

para atraer inversión. Se dedican muchos esfuerzos a lograr incentivos para ser elegidos como destino de inversión.

En cuanto a política y legislación de competencia en Centroamérica, cabe señalar que en Guatemala no existe legislación; en El Salvador se creó hace cuatro años una ley de competencia muy fuerte. En Honduras existe una ley y un reglamento, la ley que creó la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia. Con respecto a esta normativa en Nicaragua, cabe mencionar que el presidente Daniel Ortega hizo cambios para tener el pleno poder en el nombramiento de los miembros que iban a conformar la comisión correspondiente y con ello perdió algún tipo de independencia. Por último, en Costa Rica ya se regula este aspecto desde hace muchos años.

Julio García Motta, Consultores para el Desarrollo (COPADES):

Es preciso mencionar que en el tema de competitividad e inversión extranjera directa se tiene un problema de registro, no hay uniformidad en la metodología de la respectiva medición. En Guatemala, por ejemplo, el 80% de la inversión extranjera directa es realmente reinversión de utilidades.

Relacionado también al tema de la inversión, cabe señalar que la inseguridad está impactando los costos de las empresas y está alejando las inversiones.

Fernando García, consultor independiente:

Cuando se habla de integración, en realidad no se debe hablar solamente de comercio sino también de ciencia, tecnología de inversión, adquisiciones que generen trabajo, empleo y cadenas productivas. Este tipo de inversión actualmente casi no se tiene en la región y es necesaria.

José Enrique Mejía Uclés, Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP):

Cabe comentar que el tema del comercio sin pensar en la parte de integración financiera no va. Costa Rica, El Salvador

y Panamá son los únicos países que tienen posibilidades de tener mercado de valores integrados. Hay países como Guatemala que todavía no tiene una ley de mercado de valores. El tema de medios de pago es una parte importante de la integración.

Pedro Prado, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), dirigida a Clecy Lionco:

¿Cuál es la percepción de CAPTAC-DR acerca de dos temas fundamentales alrededor de las aduanas: la seguridad y la transparencia? Estos dos problemas necesitan recursos para su solución; sin embargo, por la falta de confianza de la ciudadanía centroamericana en las instituciones públicas, no ha sido posible fortalecer la moral tributaria que resulte en una mayor carga tributaria en los países y permita disponer de más recursos.

RESPUESTAS Y/O COMENTARIOS

Fernando Delgado, Fondo Monetario Internacional (FMI):

El FMI jamás realizó memorandum al respecto de la reducción tributaria a raíz de la unión aduanera ni tuvo una posición contraria a este proceso. En un determinado momento se manifestó a los Ministros de Finanzas que la unión aduanera tenía un costo en términos de recaudación fiscal en el corto plazo, aunque posiblemente esto es positivo en el largo plazo. Se requiere que la integración tenga una finalidad que esté relacionada con reducir los costos logísticos, hacer un espacio más atractivo para la inversión y generar dinámicas en cuanto al entorno legal. Adicionalmente, se debe preparar una estrategia fiscal que compense la pérdida de ingresos y coadyuve con la unión aduanera.

Rubén Nájera, SIECA:

Con relación al DR-CAFTA, la SIECA desempeña un rol importante, ya que se le solicitó ser una unidad de apoyo logístico

que estaba un poco inspirada en la Secretaría del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En el caso del AACUE, la participación de la SIECA es más activa, más técnica, más de soporte, especialmente en el pilar comercial.

En el tema de políticas de competencia, cabe comentar que la ley de competencia en Guatemala va a tener que producirse en un plazo perentorio, porque es un compromiso en el AACUE; El Salvador tiene una superintendencia; en Honduras es una comisión parlamentaria, en Nicaragua efectivamente se puso en marcha desde el año pasado la autoridad de competencia, y Costa Rica actualizó su legislación.

Clecy Lionco, CAPTAC-DR:

No hay duda de que después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, en temas como bulto mundial, hoy día no solo se habla de facilitación, se habla también de seguridad. Para exportar a Estados Unidos y a Europa se tiene que cumplir con reglas de seguridad, lo que implica un costo asociado; hay algunas estrategias para avanzar con este asunto: una es mejorar la cooperación entre las aduanas con el objetivo de ayudarlas en el tema de la seguridad, también se contempla mejorar la cooperación entre las aduanas y el sector privado.

Con respecto a la transparencia, cabe comentar que es un aspecto relevante, esta significa cambiar los procedimientos, establecer reglas, sistematizar los procesos, profesionalizar al personal (tener reglas de conducta y estándares de medición).

Anabel González, COMEX:

De conformidad con la Constitución Política de cada país, la responsabilidad de la negociación de los acuerdos internacionales compete a los poderes ejecutivos en cada uno de los países y la aprobación está a cargo de los poderes legislativos. La SIECA ha cumplido un papel muy importante de apoyo no solo en lo que se refiere a participar como secretaría en estos

procesos sino también en la preparación de información estadística de los países que ha sido de gran utilidad.

Yolanda de Gavidia, SIECA:

Por el Protocolo de Guatemala, la SIECA es el organismo técnico administrativo del proceso integración económica; en ese sentido, la capacidad de propuesta es parte de lo que la SIECA debe fortalecer, ya que esto permite poner sobre la mesa de discusión no solo lo importante del tema de los tratados, sino, además, los nuevos proyectos de cooperación que reflejen las necesidades de la región y los orienten hacia visiones y planes que se están delineando.

Por aparte, cabe señalar que será importante incluir en este foro temas importantes como el impacto social, el impacto ambiental, la inseguridad, para lo cual sería oportuno en otra ocasión, incorporar algunas otras secretarías del sistema de integración para que compartieran las estrategias que se están llevando a cabo en estos temas regionales.

Pablo Rodas, BCIE:

Cabe comentar en este espacio, que una razón que explica el crecimiento que se ha observado recientemente en República Dominicana es el hecho de que este país se ha convertido en la plataforma de recuperación de Haití. Para el caso de Panamá, ha sido positivo para su desempeño económico la ampliación del canal y los proyectos de inversión que se realizan.

III. LA POLÍTICA FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA EN CENTROAMÉRICA: EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS PENDIENTES

*William Calvo, secretario ejecutivo de SECMCA:*¹⁷

Con relación a los objetivos que tienen los países de la región con respecto a su política monetaria, cabe señalar que Costa Rica, Guatemala y República Dominicana están orientados a buscar la estabilidad de precios; por su parte, es preciso recordar que El Salvador está dolarizado; Honduras busca mantener el valor interno y externo de la moneda nacional y Nicaragua busca garantizar la estabilidad de la moneda normal y desenvolvimiento de los medios de pagos.

Pero en general, los países están tendiendo a adoptar un régimen monetario muy similar, en base a metas de inflación. De cumplirse esta situación, en los próximos años el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) tendrá un mayor espacio para buscar una mayor integración monetaria e incluso ampliar las posibilidades de concretar una unión monetaria.

En cuanto al balance de riesgos de inflación, se observa que la inflación va a gestarse en el mediano plazo. Por el momento, no se visualizan presiones de demanda interna, ni inflaciones importadas elevadas. Además existen algunos factores importantes de considerar: una apreciación de los tipos de cambio nominales que han frenado la presión inflacionaria, bajas inflaciones en economías avanzadas y pocas amenazas de shock de los precios internacionales de los *commodities*.

17. Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

En cuanto a los factores negativos, es preciso mencionar que las expectativas de los agentes económicos todavía no se anclan, por lo que los bancos centrales deben dotar de credibilidad a sus metas de inflación para que tales expectativas se anclen alrededor. Además existe la dificultad de que en algunos países se mantienen mecanismos de formación de precios que no se someten al libre mercado; es decir, existen precios y tarifas regulados, indexación laboral (*backward looking*), etc.

En cuanto a la caracterización de la política cambiaria, es preciso mencionar que esta también difiere entre los países centroamericanos: Costa Rica tiene un sistema de banda móvil; El Salvador tiene un tipo de cambio estipulado por ley; Guatemala y República Dominicana tienen sistemas flexibles con intervención regulada; Honduras posee un tipo de cambio fijo de facto; y Nicaragua mantiene un sistema de minidevaluaciones.

En cuanto a la evolución de variables asociadas al tipo de cambio, es preciso mencionar el comportamiento de algunas otras, como por ejemplo, inversión extranjera directa (IED), variable asociada al tipo de cambio que cayó fuertemente en el segundo trimestre de 2010; actualmente asciende a un monto de US\$1,000 millones y, en los tres últimos años, se ha registrado un monto máximo cercano a los US\$2,500 millones, y reservas monetarias internacionales, cuyo monto se ha incrementado fuertemente y se acerca a los US\$18,500 millones; lo que es importante en vista de que en el futuro la región podría enfrentar una nueva caída en la producción internacional.

Para identificar los principales retos de la política cambiaria es necesario diferenciar los factores que están bajo el control de la autoridad cambiaria y los que están fuera de su control:

Factores bajo el control de la autoridad cambiaria

- Fortalecer la credibilidad de los bancos centrales con el objetivo inflacionario.
- Instrumentar mecanismos para la intervención en el mercado cambiario ante “excesivas volatilidades”.

- Promover las coberturas cambiarias para agentes privados y públicos.

Factores fuera de control

- Existen mercados de liquidez y divisas poco profundos y estrechos.
- Cambios en las preferencias del público de instrumentos en moneda extranjera por instrumentos en moneda nacional, ante la apreciación del tipo de cambio.
- Hay volatilidad de los flujos de divisas y capitales de largo y corto plazo.
- Depreciación/apreciación del dólar frente a otras monedas como el euro.

Además, la región debe considerar en el diseño de su política fiscal, monetaria y cambiaria que hay un creciente rol de los mercados en determinar los precios, especialmente factores macroeconómicos como la tasa de interés y los tipos de cambio; hay una mayor integración comercial y financiera y, por tanto, mayor interdependencia entre las economías; los mercados financieros son más sofisticados, lo cual genera nuevas fuentes de vulnerabilidad y oportunidad, y la evolución de la macroeconomía ha permitido contrastar las reglas versus la discreción en la gestión de la política.

A continuación se indican los retos específicos de la política fiscal, monetaria y cambiaria. Política fiscal: mantener una coordinación con la política monetaria, en especial en tiempos de crisis y de lenta recuperación; prever la duración de las políticas fiscales expansivas; mantener control sobre la deuda pública de acuerdo con el espacio fiscal disponible en la región; promover la consolidación fiscal, para lo cual es vital mejorar la calidad del gasto y obtener una mayor recaudación; y adoptar presupuestos multianuales y mejorar la gestión financiera.

Política monetaria: mantener una coordinación con la política fiscal, principalmente en el tema de deuda pública; normalizar

el manejo de las tasas de interés y de la liquidez monetaria en tiempo de incertidumbre; consolidar el objetivo de estabilidad de precios frente a los shocks externos; fortalecer el rol, independencia y buen gobierno de los bancos centrales; encontrar mecanismos de transmisión de la política monetaria; e implementar reformas financieras.

Política cambiaria: mantener una coordinación con otros países de la región, considerando los diferentes regímenes; normalizar la gestión de política monetaria en el sentido de disponer de un sistema cambiario flexible, para evitar el desalineamiento del tipo de cambio y contribuir a la estabilidad de precios y financiera; y fortalecer y salvaguardar la independencia de los bancos centrales en sus intervenciones en el mercado cambiario.

Fernando Delgado, representante regional para Centroamérica del FMI:

Respecto al tema de la política fiscal, es importante mencionar las características estructurales, la evolución reciente y los desafíos pendientes. Entre las características estructurales de la región se observa una baja carga tributaria que está muy por debajo del resto de Latinoamérica; un bajo gasto social, situado entre el 4% y el 8% del PIB con excepción de Costa Rica; una composición del gasto desequilibrada, entre el gasto de inversión y los salarios; y rigidez presupuestaria, que en algunos casos, son de carácter constitucional (aportes al poder judicial, a las municipalidades, a la educación, etc.). En el caso de Guatemala, solo el 8% del presupuesto total¹⁸ puede usarse con discrecionalidad.

En cuanto a la evolución reciente, es preciso reconocer que existió una época de fortalecimiento fiscal del período de 2002 a 2007. Antes de la crisis económica, todos los países mejoraron su déficit, incluso algunos mostraron superávit. Luego, a partir

18. Se refiere a 2011.

de 2007, el efecto de la crisis ha redundado en un aumento de los déficit públicos como consecuencia de la implementación de políticas anticíclicas.

En el año 2009, la mejora de las recaudaciones fiscales –que se tradujo en un impulso fiscal¹⁹ positivo– permitió la implementación de políticas anticíclicas; sin embargo, en 2010 el signo del impulso fiscal cambia: se pasa a políticas donde se reducen los déficit fiscales para reconstituir el espacio fiscal. Esta situación se presenta en casi todos los países excepto en Guatemala donde hay un cambio hacia nuevas posiciones derivado del impacto de las catástrofes naturales que obligan a un aumento del gasto en reconstrucción.

Con relación a los desafíos pendientes, es importante tener presente los siguientes aspectos: reconstituir el espacio fiscal, considerando que las políticas anticíclicas fueron financiadas en gran medida por endeudamiento; reforzar la capacidad de recaudación; y mejorar el efecto redistributivo.

En materia de política financiera, es necesario referirse a las características estructurales del sistema financiero en la región y sus retos inmediatos. En ese sentido, cabe comentar que hasta hace una década se tenía una banca de reducida dimensión, con fuertes vínculos entre los grupos económicos y financieros en la región y con escasa relación con la banca internacional y los mercados financieros externos. Por su parte, el modelo de la banca pública había fallado (excepto en Costa Rica y República Dominicana).

Desde entonces ha habido una internacionalización de la banca y un fortalecimiento de la supervisión financiera que dio lugar a un buen desempeño relativo ante la crisis financiera global. Además, la entrada de bancos globales trae consigo una

19. El impulso fiscal mide el impacto en la demanda interna generado por modificaciones discrecionales de la política fiscal. Se define un impulso fiscal positivo como una modificación discrecional de la política que determina un aumento de la demanda interna (FMI, *Perspectivas económicas 2010*: página 81).

serie de oportunidades de negocios pero requiere cambios en la eficiencia y enfoque de los bancos adquiridos.

Asimismo, el crecimiento de los grupos regionales ha sido impulsado por la entrada de los bancos globales. Estos grupos se han fortalecido y expandido a todos los países en respuesta a esta entrada masiva de la banca extranjera y el efecto es positivo: los bancos internacionales suelen ser líderes en eficiencia técnica o de costos. También se ha observado un fortalecimiento de la supervisión financiera a través de la introducción de los principios basados en riesgos.

Dentro de los desafíos pendientes, cabe señalar: fortalecer el marco regulatorio, profundizar en la bancarización, desarrollar los mercados financieros no bancarios (donde se han producido avances muy parcos), y desarrollar los mercados regionales para que la región se haga más atractiva para los inversores internacionales.

En conclusión, puede mencionarse que el fortalecimiento de las políticas macrofinancieras ha permitido la aplicación de políticas fiscales anticíclicas que moderaron el impacto de la crisis global y también ha contribuido a evitar el contagio de la crisis global al sistema financiero. Asimismo, es necesario superar los problemas estructurales en la política fiscal y financiera para el mantenimiento de altas tasas de crecimiento sostenido. Para ello, la reforma fiscal se perfila como un elemento imprescindible para elevar el gasto social sin perjudicar el equilibrio macroeconómico. También es necesario integrar los mercados financieros para obtener economías de escala que posibiliten el abaratamiento de la financiación y la atracción de inversión.

Hugo Noé Pino, director ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI):

Como un importante rasgo histórico de la política fiscal de la región es posible identificar dos períodos claramente diferenciados del crecimiento: lo que algunos autores han

caracterizado como el crecimiento adictivo o período de sustitución de importaciones, que va desde 1950 aproximadamente hasta 1980, y el de la globalización reciente, de 1980 hasta la fecha.

Uno de los rasgos históricos principales es la persistencia en el tiempo de una estructura tributaria en la cual predominan los impuestos indirectos; en términos generales, puede decirse que en promedio los impuestos indirectos han representado más de dos terceras partes y en algunos casos 70 o 75% de los ingresos tributarios. Por el lado de los impuestos directos, cabe señalar la falta de reformas sustanciales al Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Otro rasgo histórico necesario de comentar se refiere a que el proceso de integración económica sufre un retroceso debido tanto a la guerra regional como a las características en que se da la apertura comercial. Con respecto al DR-CAFTA, EE.UU. había decidido negociar conjuntamente con la región; en la realidad se dieron negociaciones bilaterales de los países en el marco de un acuerdo más amplio. Con la Unión Europea se ha repetido esa experiencia.

Antes de los problemas relacionados con los precios del petróleo, Centroamérica era una región macroeconómicamente muy estable con tasas de inflación muy bajas, crecimiento económico de alrededor del 5% en promedio, pero los choques externos y las políticas equivocadas produjeron el crecimiento de la deuda hasta llegar a la actual crisis.

Es necesario comentar que otro elemento que ha caracterizado a la política fiscal es la continua oposición de las élites económicas a reformas tributarias. Esto es un obstáculo para una política fiscal que no solamente fomente el crecimiento a través de infraestructura básica, sino también a través de una política social que genere una población educada y saludable.

La situación actual de la política fiscal en la región presenta una reducción de la presión tributaria, el aumento de los déficit fiscales, el aumento de la deuda y la reducción de la inversión

pública. La política fiscal también enfrenta un perfil de vulnerabilidad social muy fuerte. Los indicadores sociales muestran que en Honduras, Nicaragua, Guatemala y en menor medida en el Salvador la vulnerabilidad hacia la pobreza es alta. En momentos de crisis, el aumento de la pobreza es evidente.

El nivel de gasto en la región es insuficiente. Otras amenazas que son retos para la política fiscal son el nivel de inseguridad, la gobernabilidad y el cambio climático. La región centroamericana es una región altamente vulnerable al cambio climático y por ende a los desastres naturales.

Entre los desafíos de la política fiscal se encuentra generar los ingresos que permitan financiar las prioridades del entorno económico, social y político. Para ello se requieren reformas integrales que incluyan aumentos de los ingresos, eficiencia y transparencia en el gasto y cautela en el endeudamiento. Se debe proteger a los sectores más vulnerables de la población con programas que demuestren una incidencia positiva en el corto plazo.

Con relación a los programas de transferencias en efectivo condicionadas, cabe comentar que bien manejados y bien administrados han dado resultados muy buenos en otros países; sin embargo, en su aplicación en la región, es necesario mejorar la transparencia, el acceso público a la información y reforzar el desempeño y credibilidad de las contralorías.

En relación con la mejora de la gestión y planificación del presupuesto, se requiere la introducción de presupuestos multianuales haciéndolos participativos y estableciendo indicadores de desempeño.

Por el lado del gasto público se identifican los siguientes desafíos: avanzar con la descentralización del gasto público; realizar un esfuerzo por aumentar la inversión en infraestructura; aumentar el gasto público social y mejorar su eficiencia; y determinar la base institucional y los mecanismos requeridos para aumentar la eficiencia del gasto público.

En cuanto a los desafíos tributarios pueden mencionarse los siguientes: aumentar la recaudación tributaria; fortalecer la tributación directa, especialmente lo que se refiere al ISR; mejorar la equidad de los sistemas tributarios, vertical y horizontal; fortalecer la administración tributaria, el combate a la evasión y elusión; y lograr una convergencia y eventual armonización de los sistemas tributarios centroamericanos.

Dentro de los desafíos políticos de las reformas es necesario señalar que se requiere especialmente fomentar el diálogo con los actores relevantes como lo constituyen los partidos políticos y las asambleas legislativas.

Por último, cabe comentar que el proceso de reinserción a la economía mundial que ha tenido Centroamérica en los últimos 20 o 30 años requiere una evaluación profunda que preste la atención necesaria a los niveles de pobreza y a la situación social. Es necesario encontrar fórmulas pragmáticas que permitan disminuir la pobreza y al mismo tiempo tener una eficiente inserción en el mercado internacional. De continuar con políticas basadas en exoneraciones fiscales se profundizarán los niveles de desigualdad, pobreza, violencia y marginación.

Luis Membreño, consultor independiente:

Según los aspectos positivos, negativos y los retos planteados, la región puede utilizar de mejor manera los elementos en la política fiscal y monetaria. Por el momento, la discusión en Estados Unidos sobre la recuperación indica que el crecimiento económico en el mejor de los casos será bajo, de igual manera aún existen dudas sobre la *double-dip*²⁰. Estos acontecimientos, probablemente afectarán a Centroamérica en el primer semestre de 2010, que significa un gran reto en el futuro cercano. Asimismo, se observa que el déficit fiscal aún es un tema por superar en la región, que impacta en la deuda de los países, la cual ha tendido a subir en la mayoría de países; en algunos casos se

20. Doble caída.

han llegado a límites preocupantes. De esta manera, es sumamente riesgosa otra recaída por la situación de las finanzas públicas.

Actualmente se vive un período de ajuste, ya que el sector externo dejó de ser el motor del crecimiento, específicamente el comercio y las remesas. La consecuencia es un ajuste fiscal, por la caída de los ingresos tributarios, que se resume en menores recursos para la población en inversión pública y subsidios.

Hay desconfianza en el futuro económico inmediato, ya que existen inversiones contraídas. Por su parte, el temor en la cartera morosa ha crecido en los últimos meses, contrayendo el crédito. En este contexto, incrementar el ISR debe ser acompañado por incentivos para la creación de nuevos negocios.

Según estudios realizados, los impuestos en El Salvador están concentrados en pocos contribuyentes, reflejando la necesidad de incrementar la base tributaria, aunado por la evasión, un problema que se generaliza en la mayoría de las economías de la región. Cabe señalar que la evasión no es exclusivamente de personas de altos ingresos de la sociedad, sino también se da en el sector informal. Puede preguntarse cuándo es el momento en el cual debe hacerse un ajuste en todos los rubros de la política fiscal. Una de las vías son los acuerdos nacionales para evitar la discrecionalidad y abuso de poder en los gobiernos.

La discusión gira en torno a un ISR y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) hacia el sector informal de fácil comprensión y pago; probablemente estas iniciativas hay que llevarlas a la región; en la misma línea, también es necesario abrir la discusión del incremento de impuestos específicos. Sin embargo, debido a la base tributaria pequeña, estos esfuerzos se ven minados por la poca capacidad de tributación de algunos sectores en Centroamérica, como ya ha sucedido en el caso de El Salvador, en donde en algunos casos específicos la recaudación se incrementó por el comportamiento de los precios de los combustibles. En este sentido, las reformas hasta la fecha han dado muy pobres resultados.

Acerca de la internacionalización del sistema financiero, este ha tenido efectos positivos respecto a la crisis. La experiencia dicta que sin el financiamiento de las casas matrices habría sucedido una crisis de liquidez importante. Como una experiencia regional, particularmente en El Salvador, el crédito ha tendido a caer, pero en el momento de la recuperación existe un espacio importante de generación de condiciones a la inversión.

En la economía financiera existe una buena posibilidad de crecimiento, con ciertas limitantes por el tema del comportamiento al alza de la mora. De tal manera, las utilidades de los bancos se han visto golpeadas, así como se han incrementado las reservas, incrementando el costo de la intermediación financiera; el resultado es la pérdida de apetito por riesgo. Pero a pesar de los sucesos, se han logrado sobrellevar las externalidades negativas. La gran incógnita es la existencia de un crecimiento cercano o una recaída en la economía, que pone en evidencia la debilidad de realizar nuevos paquetes contracíclicos, que exige diseñar una reforma fiscal capaz de minimizar al máximo la contracción económica en los países.

Sobre la integración con sistemas aduaneros divergentes, los esfuerzos deben ser dirigidos a homogeneizarlos. El tema de la corrupción es vital, ya que se refiere al punto débil del sistema, la sofisticación de las políticas debe responder a los cambios en las aduanas.

En resumen, vienen tiempos complicados que inevitablemente implican un ajuste fiscal para preservar la estabilidad macroeconómica. En el tema financiero, siempre está el fantasma de una trampa de liquidez, así como temores en experimentar una deflación, aspectos que se deben enfrentar en este período y con la expectativa de hacer todos los esfuerzos que se requieran para poder enfrentarlos como región.

Hugo Maúl, director del Área Económica del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN):

A los primeros 50 años de la integración, el crecimiento sigue siendo el gran reto de la región. La inversión extranjera directa es el gran sueño que no llega. Sin embargo, se ha avanzado en la apertura al comercio internacional y en dismantelar las estructuras arancelarias; por eso, se dice que es una economía bastante estable con subes y bajas, pero en términos generales, bastante estable.

Se ve también que los déficit fiscales han estado siempre presentes como consecuencia de la expansión del gasto público y de políticas monetarias no disciplinadas. Se puede decir que la única variable arraigada durante toda la historia de la región es la deuda. En el período se ha consolidado una región de pequeñas economías abiertas al mundo, que continúa manteniéndose y en la cual no pasa nada, excepto que aumentan la deuda y la pobreza.

Respecto a la política cambiaria en la región, vale la pena recordar que cuando se creó el BCIE, los tipos de cambio eran fijos y existían las interrogantes sobre si los desbalances en la cuenta corriente eran estructurales o transitorios. A partir de allí surgió la discusión de cómo ahorrar divisas y de sustituir las importaciones.

En los años setenta, mientras en el Cono Sur existían tipos de cambios diferenciados, Centroamérica seguía apegada a tipos de cambio fijos. Más tarde, en los años ochenta, surge la necesidad de dejar flotar el tipo de cambio porque se pierde el control macroeconómico y repunta la inflación y las devaluaciones. En los noventa, gradualmente se regresa a los tipos de cambio fijos, enmascarados con flotaciones sucias. Pero lo que se buscaba era retomar esa estabilidad en Centroamérica sin saber lo que sucedía en Argentina, en Chile o en Brasil en esa época. Es ahí que se presentan los efectos contagio que suceden en el mundo globalizado (i.e., efecto tequila y la crisis asiática) y aunque internamente se controlaba la inflación y el tipo de

cambio, inevitablemente los factores externos causaban la apreciación del tipo de cambio real.

Luego llega la década de dos mil, con la disyuntiva de elegir entre un tipo de cambio fijo o flotante. Esta revisión histórica deja la gran lección de no intentar corregir, vía tipo de cambio fijo, los desbalances. De ahí la importancia de mantener tipos de cambio reales.

Aterrizando en 2010, en un mundo postcrisis, es importante cuestionarse ¿qué pasaría si no existiera tanto lavado de dinero e ingreso de remesas familiares?, porque cuando se hace la contabilidad en estos países, se denota que no existe ningún control sobre estos ingresos. Sin embargo, es importante notar que tanto la migración como el movimiento de activos internacionales con dudosa procedencia son variables que están siendo sometidas a un nuevo paradigma a nivel mundial.

También es importante considerar que hay un nuevo cambio en los jugadores a nivel mundial. En 30 años, India, China, la Unión Europea, Brasil y Estados Unidos van a ser, las potencias económicas mundiales. Pero es probable que la región siempre esté atada a la influencia norteamericana, a pesar de que se observa que el eje gravitacional del mundo se está moviendo hacia el Asia. ¿Qué hará Centroamérica?, ¿seguirá con la referencia al dólar o se buscará una canasta de monedas?

En términos generales, en estos 50 años de historia del BCIE se ha visto una férrea disciplina y un compromiso con el manejo de tipos de cambio fijos, pero también es importante comprometerse con la disciplina fiscal y promover la flexibilidad laboral y los mercados financieros. En materia de unión monetaria, el FMI señala que las condiciones han mejorado entre 1994 y 2003, pero en términos generales, Centroamérica todavía no está lista para hablar de ello.

Finalmente, la inflación es el peor de los impuestos. Las políticas dispuestas para promover una disciplina macroeconómica, contener la inflación y sostener los flujos financieros suponen un gran desafío, sobretodo en el tema cambiario.

Además, existen casos donde resultan fantasmas que ameritan un análisis serio, por ejemplo, el hecho de que en un país los flujos de remesas familiares sean mayores que los obtenidos por las exportaciones plantea la duda sobre qué sucede.

Es muy importante indicar que en esta historia no se ha logrado alcanzar la sostenibilidad fiscal. Es una realidad que no permite resolver los problemas de la pobreza y no permite que se realice un proceso de integración. Las políticas en materia tributaria nunca son políticas creíbles y sostenibles. Además complica las inversiones porque no se sabe cuándo van a cambiar las reglas del juego. La disciplina fiscal y la sostenibilidad es cada vez más difícil de alcanzar y es por ello que en materia cambiaría cualquier cosa puede pasar porque la moneda sigue en el aire.

PREGUNTAS Y/O COMENTARIOS

Luis Fernando Granados (oyente a través de Webex)

Dirigida a Hugo Noé Pino:

¿El ICEFI ha realizado algún estudio para la consolidación fiscal en la región, vista principalmente desde la reforma tributaria y la evaluación de la calidad del gasto?

Dirigida a Fernando Delgado:

En el cálculo del impulso fiscal como porcentaje del PIB, ¿se consideró el indicador fiscal restando aquellos aspectos estructurales en su composición?

José Luis Ortiz Santillán (oyente a través de Webex):

Cabe comentar que no hay una coordinación de políticas macroeconómicas, pero a través del proyecto Mesoamérica se está dando la posibilidad de coordinar las políticas públicas. Lo que falta es la osadía para impulsar esa coordinación a otras áreas, especialmente a las políticas macroeconómicas.

Miguel Gutiérrez-Saxé, Estado de la Nación de Costa Rica y Estado de la Región:

Con el objetivo de hacer algunas provocaciones en la discusión, cabe señalar algunos aspectos: en general, los países de la región cumplieron con el consenso de Washington pues generaron estabilidad, mejoraron niveles de deuda, etc.; además es interesante que la dolarización no resuelve ni genera disciplina fiscal automáticamente; y adicionalmente ha quedado claro que el tema de la inflación no se resuelve únicamente con el manejo de la masa monetaria.

Dirigida a William Calvo:

En el tema del tipo de cambio, se habla de pequeñas variaciones que aprecian la moneda costarricense. Además, se percibe una mejora importante en los términos de intercambio. En otras palabras, existen dos tendencias fuertes que tendrían que estar reduciendo los niveles de inflación, pero ese efecto no está llegando al consumidor. Entonces la pretendida ventaja de tener un tipo de cambio con régimen flexible está, en el caso costarricense, llevando más bien a una apreciación que resta competitividad al país de una manera muy fuerte. ¿Dónde está esa supuesta ventaja que debería tener el país? Resulta que se manejan dos monedas (con excepción de los países que adoptaron el dólar) pero no se tiene una política monetaria para el dólar (en materia de encajes, etc.).

Se deben buscar nuevas fuentes de recursos para Centroamérica que permitan que la paz, la democracia y la estabilidad se convierta en desarrollo. Desde una perspectiva se visualizan dos posibles fuentes: cambio en la consideración de los impuestos, por ejemplo, la renta territorial versus una renta que permita gravar los ingresos que tienen los centroamericanos fuera de la región, por concepto de dividendos o ganancias de capital; y el pago por servicios ecológicos o ambientales.

Julio García Motta, Consultores para el Desarrollo (COPADES):

Con respecto a la mención de que tres países van hacia metas específicas de inflación, cabe comentar que preocupan los instrumentos que los bancos centrales utilizan para manejar la política monetaria. Por ejemplo, en Guatemala la tasa líder de la política monetaria no se transmite a las del sistema bancario, ni considerando un período de rezago de nueve meses.

En cuanto a la sostenibilidad fiscal, es importante relacionar la deuda pública con el PIB y con los ingresos fiscales, ya que lo más importante es enfocarse en la capacidad de pago futura en el momento de contraer compromisos de deuda. Aunque la deuda pública todavía resulta moderada, en ambas relaciones, hay que tomar en cuenta que en los últimos años el crecimiento de la deuda ha sido muy acelerado considerando la ausencia de una reforma fiscal de fondo.

En la parte de la política cambiaria, se mencionó que es difícil analizar el valor del tipo de cambio en función de los ingresos y egresos de divisas. Y es que realmente se tiene una fuerte dependencia sobre las remesas familiares y el lavado de dinero, flujos sobre los que no se tiene control.

Mauricio Choussy, consultor independiente:

Es importante resaltar el tema de la credibilidad en la política monetaria; en especial en países que han optado por sistemas cambiarios orientados a metas de inflación. De manera que cuando el tipo de cambio fluctúe, los agentes económicos no sobre reaccionen. Por su parte, la sostenibilidad en el tema fiscal es importante, pues repercute en la confianza de los inversionistas. Además, se debe poner en la mesa de discusión la necesidad de gastar más en seguridad y aspectos sociales, para lo cual se debe tener una visión de lo que la región requiere y no limitar el análisis a la necesidad de cerrar el déficit fiscal.

En la parte del sistema financiero, hay tres desafíos: 1) el exceso de liquidez en los sistemas financieros de Centroamérica, que según las lecciones de la crisis mundial, incentiva una mala

asignación del crédito; 2) el traslado del crédito a sectores productivos y no al consumo, fenómeno que se da a nivel mundial; por ello, es necesario pensar en fondos de garantías o algún otro mecanismo innovador para que el crédito se canalice a estas actividades; 3) el crecimiento de la mora y sobretodo el deterioro de la cartera crediticia. Finalmente, es necesario considerar que la única manera en que Centroamérica se torne más atractiva es a través de una mayor integración de mercados de capitales, de tal manera que el costo de capital en la región baje y que se observen tasas de interés más homogéneas con el resto del mundo.

Arturo Grigsby, Nitlapan, dirigida a Fernando Delgado:

En referencia a la banca regional es importante mencionar la transformación estructural suscitada en la última década: de un modelo de banca basada en grupos regionales con demanda regional se pasó a un modelo de banca transnacionalizado orientado tácticamente al mercado de consumo personal. Por ello, ¿será que tenemos que buscar espacios para la banca pública en caso suceda una falla estructural de mercado que no responda a la demanda de crédito de sectores productivos?

Jorge Castillo, Universidad de Panamá:

En la convención monetaria de 1904, Panamá estableció las bases de la dolarización en su economía. De esa forma, es posible hacer una revisión histórica de beneficios y desventajas. Entre los beneficios se observa una inflación relativamente baja, salvo en las crisis internacionales. Además, existen sectores que se han visto beneficiados como los dedicados a la acumulación de riqueza (logística de transporte marítimo y servicios). En el mediano y largo plazo también se observan desventajas para los países que no manejan dólares y para los sectores agro e industrial. Por su parte, los consumidores están en una relativa ganancia-pérdida: con bajos niveles de inflación pero con rigideces importantes en el mercado laboral.

Dirigida a Hugo Maúl:

Panamá ha creado leyes de responsabilidad fiscal, que giran fundamentalmente en torno al control y administración del déficit fiscal con algunos parámetros de control del endeudamiento público. Entonces, ¿cómo vislumbra eso en los otros países de Centroamérica?

Dirigida a Fernando Delgado:

Se ha estudiado muy detenidamente el problema de los sistemas impositivos en Panamá. Cada gobierno, en los últimos 20 años, hace una reforma fiscal pero son "curitas" para resolver el déficit fiscal, es decir, no llegan a ser reformas integrales. ¿Por qué cataloga a Panamá como un país de relativa posición progresiva de las cargas fiscales cuando en realidad no es así?

RESPUESTAS Y/O COMENTARIOS

William Calvo, SECMCA:

Respecto a la pregunta de Miguel Gutiérrez-Saxé, cabe indicar que la política monetaria de las bancas centrales ha sido favorable, porque han logrado eliminar la inflación al inicio del proceso de dolarización. Por su parte, el presidente del Banco Central de Costa Rica considera que se tienen tres monedas: el colón costarricense, los dólares americanos y los dólares ticos. Lo que sucede con la apreciación del tipo de cambio es que se ha empezado a dar la desdolarización, lo cual podría ser beneficioso.

Hugo Noé Pino, ICEFI:

Con relación a la pregunta de Luis Fernando Granados, cabe señalar que el ICEFI está trabajando en el segundo informe centroamericano de política fiscal, que estará listo para el primer

trimestre de 2011. Dicho estudio comprenderá temas como las políticas anticíclicas de cada país; una revisión de la política tributaria, con énfasis en el gasto social y un análisis de economía política de las reformas tributarias.

También es necesario agregar que se necesita aprender de las experiencias negativas, en materia de pactos fiscales, e identificar fallos para realizar correcciones. Aunque es importante considerar que la mejor forma de corregirlo es a través de pactos sociales que generen consensos. Además, la reforma fiscal no debe contemplar únicamente la idea de aumentar impuestos, también debe buscar el mejoramiento de la administración tributaria para combatir la evasión fiscal.

Finalmente, es preocupante la gobernabilidad en los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras, Nicaragua). Guatemala y Nicaragua van a iniciar procesos electorales el próximo año, en un marco de polarización. Los altos grados de tensión en los niveles de gobernabilidad afectan a la política fiscal porque crean incertidumbre, problemas a la inversión y repercuten en los ingresos.

Fernando Delgado, FMI:

Cuando aumenta el IVA se contrae el consumo, mientras que incrementos en el ISR disminuyen la inversión. No obstante, el contexto de la región es diferente, pues tenemos una carga tributaria baja; por ello, sí es posible aumentar los impuestos sin afectar considerablemente el consumo y la inversión. Además es importante observar que el entorno empresarial, en términos de seguridad jurídica y ciudadana, conlleva costos más altos que un impuesto.

Respondiendo a la pregunta de Luis Fernando Granados, efectivamente, en el cálculo del impulso fiscal se descuenta el componente automático del ciclo económico de la recaudación fiscal.

Es imposible llegar a acuerdos nacionales sin llegar a un consenso, en la región no existe una actitud solidaria, sobretodo por parte de la clase empresarial. Además, en países como Guatemala es preocupante la posibilidad de una desarticulación del Estado, porque el poder económico y el crimen organizado es cada vez mayor.

Con respecto al comentario de Mauricio Choussy, cabe indicar que para dirigir el crédito al sector productivo y no solamente al consumo, en primer lugar, es necesario considerar que el crédito sigue a la actividad económica. En segundo lugar, es posible eliminar barreras y resolver fallas de mercado para facilitar el flujo del crédito. En tercer lugar, es necesario reflexionar sobre la eliminación de los límites a las tasas de interés y a las comisiones y que se actúe con transparencia, el usuario debe saber cuánto le van a cobrar.

En referencia al planteamiento de Arturo Grigsby, existe un lugar para la banca pública, en el momento en que puede haber fallas de mercado. La banca pública tiene que ser complementaria, no sustitutiva de la banca privada. También considero que debería tenerse cuidado con la banca pública y evitar que se convierta en un pozo sin fondo. Lo ideal sería que la banca pública funcionase con criterios lo más comerciales posibles.

Por último, haciendo referencia a la pregunta de Jorge Castillo, Panamá no aparece como uno de los países donde existe una mayor regresividad impositiva, lo que existe es una alta concentración de la renta, realmente son cosas distintas. Si en la práctica, los que concentran la mayor cantidad de la renta pagan proporcionalmente más impuestos, entonces existe una progresividad impositiva. Una cosa es quien concentra la renta y otra cosa es quien paga más impuestos.

Luis Membreño, consultor independiente:

En referencia a la discusión sobre la banca de consumo y empresarial, sin duda es un reto orientar el crédito hacia las

empresas. Otra dificultad es que en los bancos internacionales el crédito de consumo se evalúa localmente, mientras que el crédito empresarial se evalúa en casas matrices. Por ello, se utilizan criterios totalmente diferentes que originan tal disparidad, es decir, existen las exigencias para dar créditos de consumo versus las utilizadas para créditos empresariales.

En el tema de la mora de la cartera crediticia, aparte de los *write off*²¹ habría que sumar lo que se traslada de su cartera local a casas matrices. No es lo mismo un banco local que tiene todo su capital en un mismo lugar que un banco internacional que solo coloca una pequeña proporción de su capital total.

El crédito bancario a las empresas está muy asociado al ciclo económico, por la necesidad de capital de trabajo. Si además las perspectivas no son positivas, entonces no realizarían inversiones adicionales. Esa situación también contrae las necesidades de crédito. Adicionalmente, el crédito considera las tasas de interés. Si se adquiere deuda a tasas de interés bajas y posteriormente estas se reajustan hacia el alza, entonces ni los gobiernos ni las empresas tendrán la capacidad de servir la deuda. Por ello, hay que prever eso en el endeudamiento.

Hugo Maúl, CIEN:

El problema con todas estas cuestiones fiscales es que siempre se discuten desde posiciones. Cada discusión es una posición donde cada quien ya tiene un rol preestablecido: el sector privado que no paga impuestos, los líderes sindicales solo quieren aumentos y por ello es imposible avanzar. Por lo tanto, lo primero que se debería hacer es buscar la forma de reconstituir el espacio fiscal, para lo cual es necesario buscar puntos de encuentros neutros, sin máscaras para negociar.

Además se debe ver más allá: hace un año hubo un golpe de Estado en Honduras; en el caso de Guatemala hay un

21. Término que indica que la cartera morosa es superior a la presentada en los estados financieros.

desmantelamiento institucional a grandes proporciones; en el caso de Nicaragua se irrespetan las instituciones que crecieron en la democracia. En general, los riesgos principales son de carácter institucional y sobretodo preservar las democracias construidas a partir de los ochenta.

Finalmente, es de considerar que se tiene una obligación histórica de unirnos con las personas que tienen voluntad y principios democráticos para defender lo que se tiene, porque lo que nadie quiere es volver al autoritarismo, ya sea derecho o izquierdo.

Marcelo Puello, Ministerio de Industria y Comercio, República Dominicana:

Partiendo de la institucionalidad en República Dominicana se han dado algunos fenómenos interesantes. Sucede que algunos grupos del sector privado tienen un gran liderazgo en el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), en la Asociación de Industria (AIRD) y en las cámaras de comercio, entre otras. También el Presidente de la República es una persona de gran liderazgo; su actitud ha ayudado a que la sociedad dominicana tenga un espíritu de concertación, sobretodo cuando hay grandes crisis.

Esa capacidad de concertación ha logrado que se hagan las reformas estructurales, en el momento oportuno. La tragedia de Haití se convirtió también en una posibilidad de fortalecer la demanda interna. Por ejemplo, en el tercer trimestre, el sector construcción creció 2.4%.

También es necesario comentar que el banco central jugó un papel fundamental, la tasa de interés bajó sustancialmente para abaratar el costo del dinero al sector privado (en especial cuando el gasto privado constituye más del 89% del total). Se ha dado una gran dinámica que ha permitido que en la zona franca se esté trabajando sobre la industria de la información, la tecnología de información, etc.

Además, se deben agregar los efectos de la política comercial. Con la entrada del DR-CAFTA se ha logrado un gran nivel de servicio, el país ha crecido en términos institucionales y eso ha permitido que la confianza entre el gobierno y el sector privado se mantenga.

IV.
EL CAPITAL HUMANO Y LA INFRAESTRUCTURA
PRODUCTIVA EN CENTROAMÉRICA:
EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL
Y DESAFÍOS PENDIENTES

Miguel Gutiérrez-Saxé, coordinador del Estado de la Nación de Costa Rica y del Estado de la Región:

Inicialmente es importante hacer referencia a los rezagos históricos que Centroamérica no ha superado; en el primer informe del Estado de la Región presentado en 1999, se decía que después de tres décadas, la región estaba terminando mejor que como había comenzado: existía estabilidad, habían finalizado los regímenes autoritarios y los conflictos armados y se estaba retomando la senda de crecimiento económico luego de una recesión muy profunda.

Posteriormente, en el informe del año 2003, se mencionaba una pérdida del dinamismo en el progreso económico, se observaban amplios grupos de la población postergados y se señalaba que el proceso de democratización era bastante más complejo que armar elecciones libres, limpias y reiteradas, porque construir estados democráticos de derecho era un reto en el que se avanzaba muy lentamente.

En un tercer informe, el correspondiente al año 2008, se dijo que Centroamérica enfrentaba una nueva y más compleja situación internacional sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano e integración regional. También se mencionó que los profundos cambios que experimentan las sociedades del istmo han sido insuficientes

para superar los rezagos históricos y tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial.

Sin embargo, en la actualidad se pueden observar diferencias importantes: la inversión en la gente, luego de los conflictos y guerras, ha influido positivamente en el comportamiento del producto interno bruto per cápita. Varios países de la región registraron recesiones profundas, en las décadas de los setenta y los ochenta, pero ahora algunos países están cerca de registrar su máximo histórico en esta variable como consecuencia de una inversión en la gente y de la generación de institucionalidad, lo cual les permitió recuperarse con cierta rapidez del conflicto, de la crisis de la deuda, etc.

No obstante, se puede observar que las brechas del PIB per cápita entre países centroamericanos, lejos de haber disminuido, se han incrementado. Nuevamente es importante enfatizar en que la concentración del crecimiento en algunos países (como Costa Rica y Panamá) se debe a la inversión que han realizado en los capitales humanos e institucionales.

La ausencia de conflicto también ha tenido un impacto en la evolución de la pobreza. En base a los datos de pobreza de los países de Centroamérica se observa que a inicios de la década de los noventa, el 59.8% de las personas vivían en condición de pobreza. Más tarde, en el año 2001, alrededor del 50.8% de las personas eran pobres y en 2006, era 46.5%, es decir hubo una mejoría, sin embargo persisten déficits históricos.

Mientras no se reviertan tales déficits, habrá un grave problema de inseguridad alimentaria y por ende, de desnutrición infantil. Además, la mayoría de la población regional tiene acceso a condiciones laborales precarias y de baja productividad (relacionado con el hecho de que alrededor del 58% de la población de la fuerza de trabajo a lo sumo ha completado la primaria), la mayor parte de la gente no tiene acceso a servicios de salud y seguridad social (el 72% de la población centroamericana no tiene cobertura en seguridad social, siendo Nicaragua

el caso más dramático), persisten rezagos sociales que generan la exclusión ciudadana y existen democracias con débiles estados de derecho y con vulnerabilidad en sus sistemas electorales.

Con relación a la inserción de la región en el mercado internacional, pueden diferenciarse los siguientes estilos: el de agroexportación con maquila y migración, en este se encuentran Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador; este es un tanto distinto porque intentó combinar un estilo de centro logístico internacional; y el de agroexportación con altas tecnologías y servicios, en el que se cataloga a Costa Rica. Derivados de estos estilos de inserción, es posible identificar dos escenarios con distintos niveles de desarrollo humano:

- Escenario uno, inserción internacional vulnerable sin desarrollo humano, en el que existen riesgos como una reducción de las ventajas competitivas de los principales productos de exportación, bajas capacidades institucionales del Estado, desigualdad social, bajos niveles de gasto social y migración creciente.
- Escenario dos, inserción internacional con logros subóptimos en el desarrollo humano, en el que también se observan factores de riesgo como una muy rápida evolución económica y tecnológica de países competidores (industria y servicios), insuficiente disponibilidad de mano de obra calificada y un estancamiento en la productividad de las Pymes.

En el actual contexto centroamericano surge la pregunta ¿cómo modificar el rumbo? La respuesta está vinculada a la aplicación de buenas prácticas, tales como niveles significativos de inversión pública y de infraestructura física y social; importante presencia económica del Estado; incentivos a la inversión extranjera directa y a las exportaciones orientados a resultados; y generación de un entorno económico favorable para la actividad empresarial.

Además, existen dos elementos, la iniciación laboral y ciudadanía social, que inciden en un aumento de la inclusión o una reducción de la exclusión social. A modo de ejemplo, y derivado de un estudio con información de las encuestas de hogares, Costa Rica muestra que en promedio el 11.2% de personas se desarrolla en espacios de exclusión. Este hecho, a su vez, afecta el interés político; es decir que a mayores niveles de exclusión, existirán mayores niveles de desinterés en la política, lo cual impide ciertos avances en la región.

Así también es importante responder a las preguntas ¿cómo afectó la reciente crisis internacional a las aspiraciones de las distintas sociedades y gobiernos de Centroamérica?, ¿tienen capacidad de gestionar democráticamente esas aspiraciones? Las respuestas están vinculadas con la consideración de que los Estados poseen una menor capacidad de hacer política pública porque tienen menores niveles de recaudación y una limitada capacidad de endeudamiento. Aunque se había logrado un mejor manejo de la deuda pública, la holgura está reduciéndose, y ya se anuncian límites cercanos.

Alejandro Caballero, especialista del Banco Mundial:

Con respecto a la región y a un nuevo modelo productivo apoyado por la educación y la innovación, cabe comentar que los estudios realizados demuestran en parte, que un nivel de alfabetización más alto para los países de Latinoamérica contribuye a mejorar la capacidad de innovación de las empresas. La realidad socioeconómica de los países centroamericanos hace necesario plantear una agenda en materia de educación e innovación, sin perder de vista que gran parte de la población vive con niveles educativos relativamente bajos y en situación de pobreza.

Centroamérica se ha visto afectada por la crisis económica global, con mayor impacto en el crecimiento y el empleo, especialmente en la población más joven y de menor nivel

educativo. En un estudio reciente del Banco Mundial se manifiesta que el impacto negativo de la crisis se ha reforzado por la estructura productiva de Centroamérica que compite con Asia. Hecho que es diferente de los países de Sudamérica, donde la crisis se ha visto mitigada por la capacidad de exportación hacia ese continente, especialmente de *commodities* y productos mineros; en el caso de Centroamérica, es un poco diferente por los bienes de exportación que tienen una correlación negativa con el *output* con Asia.

Lograr un crecimiento sostenible en el contexto postcrisis requiere competir con nuevos productos y servicios en nuevos mercados, y desarrollar ventajas competitivas que requieren la toma de algunas decisiones de política pública respecto de capital humano y de innovación.

Se pone de manifiesto que la capacidad exportadora de la región continúa enfocada en bienes de baja intensidad tecnológica, el principal destino sigue siendo el mercado norteamericano. Costa Rica ha tratado de diversificar productos y mercados, con mayores exportaciones de productos de alta intensidad tecnológica fuera del mercado norteamericano (incluyendo China); sin embargo, se encuentra todavía lejos de países que hicieron de la diversificación una ventaja competitiva como China o India; esa es la dirección en la que deben avanzar los países del área.

Es necesario trabajar en el desarrollo de una capacidad teórica y de conocimiento analítico, con personas de alto nivel de calificación para resolver problemas del sector productivo, pero con el fundamento de ciencia básica que se ve en países como Corea, caso de éxito muy significativo en términos de crecimiento del PIB con un modelo apoyado por la innovación.

La atención a las políticas de desarrollo humano en la región no ha sido muy elevada. Un primer tema fundamental es el de la calidad en la educación; con la excepción de Costa Rica, el

desempeño en las pruebas TIIMSS²² es muy bajo en comparación con otros países de la región latinoamericana.

Con respecto a la educación superior, existen muchas áreas prioritarias que requieren atención; la pregunta difícil de responder es si puede haber una visión regional para la educación superior. Para tener una visión regional, habría que buscar que no todos los países se especialicen en todas las disciplinas y así competir realmente a nivel internacional. En general, en la región son comunes algunas características: número bajo de instituciones de educación superior, altas tasas de deserción derivados de problemas de eficiencia interna, calidad docente limitada con bajo número de profesores con doctorado, desarrollo todavía limitado de postgrados, movilidad estudiantil baja para el tamaño de países, y capacidad creciente de investigación; sin embargo en los temas de ciencia, tecnología e innovación los modelos todavía son muy incipientes.

En Centroamérica es necesario desarrollar una visión en áreas clave como el capital humano y la inversión en investigación y desarrollo (I+D), que es baja en toda la región Latinoamericana con la excepción de Brasil, Chile y México. Se requiere la atención de las políticas públicas, ante lo cual se interpone un contexto de recursos fiscales muy limitados, lo que plantea la interrogante de por dónde se empieza y cuáles son las políticas para tener mayor retorno en este tipo de inversión.

A este respecto, se habló durante mucho tiempo de la posibilidad de innovar en temas que tienen que ver con la descentralización y la economía de los colegios, darle mucha más responsabilidad y autonomía financiera al colegio con el manejo y con la supervisión de padres. También se habla de los

22. El Estudio Internacional de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS por sus siglas en inglés) evalúa el nivel de conocimiento de los estudiantes de cuarto y octavo grados, en las áreas de matemática y ciencias.

colegios de financiamiento público, pero con gestión privada, aunque no se ha demostrado que, descontando el efecto de clase social, esas escuelas tengan un desempeño mayor que las escuelas públicas.

Otro aspecto importante de señalar es el efecto del profesor. En un análisis con información longitudinal se estableció que los profesores clasificados como de "alto desempeño" incidían también en el desempeño del estudiante. En el tema de contratación de profesores hay países que han desarrollado políticas muy interesantes, como Singapur, donde se atrae hacia la formación docente a las personas más capacitadas del sistema universitario, pero ello implica dos cosas: mejorar el estatus de la profesión docente según la percepción social, y mejorar el sueldo de los profesores aunque se reconoce que en un contexto de recursos fiscales limitados es difícil.

Elayne White Gómez, directora ejecutiva del Proyecto Mesoamérica:

En relación con el tema de la infraestructura, es importante hacer referencia a dos aspectos fundamentales: la logística y el transporte. En ese sentido es importante señalar que los costos logísticos en Centroamérica representan hasta el 49% del precio final al consumidor de un producto, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es el 9% y en Latinoamérica aproximadamente 25%.

Las carreteras por las que circula el 95% del comercio interregional están en un estado tal, tanto de infraestructura como de servicios aduaneros, que implica que la velocidad promedio es de 17 km/h y el total de recorrido entre la ciudad de Puebla y la ciudad de Panamá es de ocho días. Además, los problemas de seguridad impiden el uso nocturno de las vías para transporte de carga, lo que genera congestión vial y un impacto en el consumo de combustible, el aumento de costos y la reducción de la competitividad y problemas de eficiencia.

Con respecto a la energía, cabe indicar que existe un alto costo en la región, en promedio es de US\$0.18/kW-h en tanto que en Colombia y México ronda en los US\$0.06/kW-h. Esta diferencia se debe principalmente al parque de generación ineficiente, equipos de pequeña escala y un aumento del papel de los combustibles fósiles en la generación eléctrica. Los mercados de energía son pequeños y desintegrados. Hasta 2002 hubo solo dos bloques de interconexiones: Guatemala-El Salvador del norte, y en el sur el bloque Honduras-Nicaragua-Costa Rica-Panamá. En 2002 se instaló la interconexión Salvador-Honduras que ya permitió el trasiego más regional.

Los países de Mesoamérica presentan una gran brecha en materia de telecomunicaciones, en comparación con otras regiones del mundo. Esta brecha se está reduciendo en la telefonía móvil pero ha ido aumentando en la conectividad en banda ancha, que es un pilar fundamental para el aumento de la competitividad, la integración en la economía global del conocimiento y la reducción de la brecha digital.

Los proyectos prioritarios en infraestructura en el marco del Proyecto Mesoamérica están dirigidos a cuatro áreas esenciales:

- Transporte multimodal: está relacionado con la eficiencia del transporte carretero y su complemento con otros modos en interconexión de la infraestructura y planteamiento estratégico intermodal. Esto implica desarrollar transporte marítimo de corta distancia y evaluar la posibilidad que representa el modo ferroviario;
- Facilitación del comercio: se refiere a la modernización de aduanas y pasos fronterizos;
- Energía: contempla la interconexión mesoamericana a través de una infraestructura regional; y
- Telecomunicaciones: se refiere a la infraestructura de telecomunicaciones y agenda relacionada.

Es importante mencionar que el Proyecto Mesoamérica es un mecanismo que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los países que conforman esa región con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Su objetivo es facilitar la conceptualización, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y actividades de interés regional mesoamericano.

Dentro de los proyectos de infraestructura en el marco del Proyecto puede mencionarse el sistema de transporte multimodal mesoamericano, cuyos componentes están relacionados con red internacional de carreteras mesoamericanas (RICAM); aceleración del corredor Pacífico; transporte marítimo de corta distancia; aprobación del plan para el desarrollo del sistema de transporte multimodal en Mesoamérica; y estudio de logística de carga de la región mesoamericana.

Otro elemento considerado en este proyecto se refiere a la mejora de los procedimientos de control fronterizo, en donde se desarrolla el proyecto de tráfico internacional de mercancías que tiene tres ejes: el rediseño de los procesos, mejoras en la infraestructura y diseños en sistemas informáticos.

Con respecto a la interconexión eléctrica mesoamericana cabe comentar que contempla proyectos muy interesantes, por ejemplo, la construcción de una red de transmisión eléctrica de Centroamérica de Guatemala hasta Panamá y la construcción de dos interconexiones: Guatemala-México y Panamá-Colombia.

Finalmente se puede mencionar que uno de los principales desafíos en los espacios de cooperación e integración transnacionales es el financiamiento de las diversas fases que implica la acción concertada regionalmente. Abordar la provisión de infraestructura desde el ámbito regional requiere de acuerdos para el financiamiento de la infraestructura en la región mesoamericana.

Fernando García, consultor independiente:

Elementos sumamente importantes relacionados con la pobreza y la exclusión social en Centroamérica influyen en la movilidad en la región y lógicamente en el interés sobre la integración. Asimismo, los sucesos de inseguridad son señales que deben ser consideradas en las decisiones de integración.

Cabe comentar que existen tensiones dinámicas relacionadas con la disyuntiva de si las decisiones en Centroamérica deberían ser tomadas como región o como cada país en lo individual; cualquier postura debe dirigirse al beneficio de los sectores mayoritarios de la población. Otra tensión que se debe considerar es el manejo apropiado entre el mercado nacional y el regional; en ese sentido cabe señalar que se ha olvidado el mercado interno por su débil capacidad de expansión. Se tiene la percepción de que las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) se encuentran en una situación en donde no tienen capacidad de superación, asociación y que no pueden eslabonarse en cadenas productivas dinámicas.

Las reflexiones deben dar la pauta para la elaboración de estudios más profundos, cuyo objetivo sea guiar decisiones acertadas en temas de integración. En tanto, la visión pragmática no debe ser estrictamente utilitarista, beneficiando solo a determinados sectores de la población; los modelos económicos basados en la apertura comercial deben girar alrededor del ser humano, eliminando la pobreza y la exclusión social; se requiere de una visión estratégica de largo alcance sobre la integración regional como un medio para alcanzar la paz y el desarrollo. Es necesario que este tipo de foro constituya un espacio para recordar cuál es el propósito de la integración.

El eje económico mundial no se ha desplazado, Centroamérica sigue viendo hacia el norte y al Mediterráneo. Lógicamente la integración es un proceso voluntario, gradual, complementario y progresivo de tanta magnitud que en los momentos de oportunidades hay que seguir avanzando, y en los de grandes

retos detenerse para reflexionar con respecto a la interrelación entre los pueblos y países centroamericanos; con el fin de promover oportunidades y mejorar la calida de vida.

Integrarse en momentos de bonanza es más factible que en aquellos de crisis; pero los temas del empleo y de la exclusión deben estar presentes independientemente del momento, porque permitiría el acceso a los activos productivos, a mejores medios de vida, también permitiría fortalecer la gobernabilidad así como la democracia de la región Centroamericana.

Es cierto que el comercio es una herramienta clave para el crecimiento, pero solo en casos de igualdad de oportunidades; para disminuir la pobreza que experimentan las personas es necesaria la inversión regional adecuadamente enfocada en los proyectos de infraestructura; asimismo se requiere generar el marco institucional propicio, mantener la estabilidad macro-económica y desarrollar el mercado financiero. Lastimosamente, en términos generales, los proyectos perdieron su naturaleza y enfoque, en parte por los procesos de privatización que han fragmentado las atribuciones de competencia y la incapacidad de los Estados de tomar decisiones integracionistas.

Es indiscutible que las oportunidades de desarrollo se encuentran ligadas al acceso a más y mejor educación. Respecto a la inversión en capital humano, que en esencia es el ser humano, se necesita más calificación técnica y mejores condiciones de salud; si esto se consigue, su rendimiento será mejor. Esto mejoraría el acceso a los bienes y servicios que el desarrollo debe brindar a todos; el desarrollo social debe estar orientado a mejorar sustantivamente la condición social de la población y debe dinamizar la integración.

Indiscutiblemente se debe dinamizar la producción y el trabajo, incentivar la economía de los sectores populares. Respecto a la capacitación de funcionarios hay grandes avances, se trabaja en conjunto en temas como la inversión pública. La atención a mejorar la cobertura de los servicios de educación

y de salud debe ser un tema principal en la agenda de la región, pero no solamente se debe incrementar el monto de la inversión pública, sino además se requiere homogeneizar acciones en los países, respetando las singularidades propias.

Finalmente, cabe comentar que se deben diseñar nuevos criterios en la coordinación y cooperación en la gestión de programas y proyectos en donde se incentive la integración regional; en ese sentido, el papel del BCIE es fundamental. La discusión del tema operativo es muy importante, así como el conocimiento de los planes de largo plazo de las instituciones regionales, para evitar la discrecionalidad y criterios de selección heterogéneos en proyectos de inversión pública. Se debe volver al enfoque de la integración regional para el desarrollo de las familias en condiciones de pobreza y extrema pobreza, es decir, ir más allá de los temas de comercio, de infraestructura o financiamiento para la producción de determinados sectores económicos.

Mayra Falck, profesora de la Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano:

Según el informe *Estado de la región* de 2008, existen 10 diferentes tipos de convergencias entre países del área. Unos convergen por crecimiento, otros por tipo de educación, por tipos de corrupción o por tipo de libertad económica. No se tiene una región uniforme, a los países de Centroamérica no se les puede meter en el mismo saco.

Sin embargo, las alianzas van por la universalización de los acuerdos. Se tiene que partir de que esta no es una región estándar, los perfiles territoriales son completamente diferentes. A pesar de este marco de divergencia regional, la construcción de acuerdos regionales ha hecho que las convergencias sean cada vez mayores que las divergencias.

Luego de examinar la región en su conjunto se pueden definir algunas lecciones. El trabajo precario parece ser el común

denominador y, en el caso de Costa Rica, el trabajo precario lo hacen los nicaragüenses, o sea que son problemas regionales serios.

Debido a que se tiene un problema en la recaudación fiscal, se presenta la dificultad de construir consensos porque no hay acceso a oportunidades de salud, educación, transporte, tecnología y servicios del cuidado. Este acceso es muy limitado en la región y sin oportunidades, ¿cómo se logra la apertura?, ¿cómo se hacen reformas más eficientes?, ¿y cómo se le pide a la gente que se formalice para cobrar impuestos?

La apertura y la reforma no fueron suficientes para echar esta región adelante y se encuentran algunos elementos en el tinero que quedaron desperdigados, como la igualdad de oportunidades y derechos para las mujeres. La región tiene una trampa cruel, quiere emplear a gente joven y en la época joven las mujeres están cargando niños y cuando están listas para incorporarse al mercado de trabajo ya tienen 40 años, entonces la fórmula para las mujeres no funciona, porque el Estado no provee economía del cuidado, con la excepción de Costa Rica.

El otro tema es el de los jóvenes, la generación "nini", ni trabajan ni estudian. Es necesario preguntarse qué hacen los jóvenes que no trabajan y no estudian, en parte se están alineando con algunos espacios de operatividad vinculados al crimen organizado, al narcotráfico, a las maras, etc., pero el resto está buscando irse porque tampoco hay oportunidades para ellos. Se tienen entonces, dos segmentos poblacionales que no son despreciables porque son jóvenes con una mitad de mujeres que no se están atendiendo adecuadamente con políticas públicas. Lo que se tiene es una trampa de política pública, estos grupos están buscando estabilidad económica, pero las políticas sectoriales los catalogan como *grupos vulnerables*. Por ejemplo, la política sectorial agrícola dice que como las mujeres son un grupo vulnerable, su problemática debe tratarla la política social, pero la política social dice que no debe atenderlas porque

solo son vulnerables las que tienen pocos ingresos. Las mujeres de pobres ingresos reciben un bono que hace milagros y mandan a sus niños a la escuela; sin embargo, los niños llegan a la escuela y no hay profesora, es decir que hay un problema de incompatibilidad de política, esto es una incongruencia que es necesario resolver.

Esto significa que las políticas centradas en sectores productivos castigan a las mujeres y a los jóvenes porque o no son sujetos o son vulnerables. El joven no es sujeto de un crédito para un emprendimiento porque es joven, cuando sea viejo tampoco va a ser posible, y la mujer porque no tiene propiedad, tampoco tiene acceso y finalmente no hay economía del cuidado ni del entretenimiento. En consecuencia hay una divergencia regional con las políticas integracionistas e incoherencia en las políticas sectoriales con muchos pobres excluidos que no pueden votar.

Se tienen que encontrar formas alternativas de hacer políticas públicas: que no precisamente pasen por lo sectorial sino por lo territorial. Pues es ahí donde la gente está en el día a día. Hay ejemplos claros de cómo estas políticas en el territorio pueden funcionar.

Finalmente, es necesario puntualizar que a los territorios no se les ha dado tiempo de expresarse, así que los formuladores de política deberían de bajar más para elevar ese potencial humano, niños, mujeres, adultos, jóvenes que están pidiendo una oportunidad, a lo que debe responderse trabajando a nivel territorial. Hay miles de casos y de ejemplos, solo hay que tener abiertos los ojos y aprender de la realidad de los territorios que pueden enseñar muchísimas cosas y con eso generar mayor compromiso y mejores oportunidades.

PREGUNTAS Y/O COMENTARIOS

Pablo Rodas, BCIE:

Centroamérica ha sido salvada por las remesas y la migración, pero es interesante analizar cómo sería la situación si la gente no hubiera migrado a Estados Unidos. Porque este hecho liberó el mercado laboral (aunque existe un sector informal importante, con la excepción de Costa Rica). Por otro lado, la cantidad de remesas continúa creciendo, aunque hubo una leve caída por la crisis. Mientras tanto, la maquila es un factor importante de ingresos, es decir, la economía ha generado “válvulas de escape”.

Es fácil identificar los motores de desarrollo para algunos países: turismo, agroindustria, el uso de alta tecnología en el caso de Costa Rica y el factor logístico en Panamá. Sin embargo, es difícil determinar cuáles son los motores de El Salvador, aunque se reconoce que destaca la banca. En los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, la industria debería tomar un papel protagónico, pero existen pocos esfuerzos agresivos en el aspecto educativo; este es un tema de suma importancia, especialmente cuando se habla de desarrollo de largo plazo, ya que se plantea que en el siglo XXI la diferencia principal entre países es el capital humano, lo demás es secundario. En ese sentido, para la región es vital reconocer que la educación es un elemento básico para el desarrollo. Costa Rica logró cambiar su patrón de exportación, con base a mejorar el capital humano en los últimos 50 años y si nos guiamos por cifras de alfabetización, desde la segunda mitad del siglo XIX.

Finalmente, la migración en algunos países ocurre a la inversa, en el caso de Panamá, por ejemplo, se necesita mano de obra, tanto calificada como no calificada. Ahí se sostiene que la segunda provendrá de Nicaragua o de otros países centroamericanos, mientras que la primera provendría de Colombia y Venezuela.

Pedro Prado, ASIES:

Es importante hacer énfasis en la necesidad de que las políticas públicas de la región sirvan de puentes entre los grandes proyectos como el de Mesoamérica y el bienestar de la población, para que la inversión económica se traduzca en un mejoramiento del capital humano. El mapa de desnutrición mostrado por Miguel Gutiérrez-Saxé evidencia la dramática realidad que vive una cantidad significativa de niños y niñas en la región y de no enfrentar ese problema se tendrán grandes impactos negativos en la educación. Deben realizarse mayores inversiones en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional, específicamente en cuanto a la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos.

Sandra de Barraza, consultora independiente:

Cabe destacar que las disertaciones presentadas revelan la gran brecha entre lo que los países suscriben y lo que realmente practican. La información disponible indica que la región tiene diferencias significativas. En el tema de la educación falta fiscalizar de mejor manera el gasto; en ese sentido, es preciso utilizar indicadores que realmente sirvan para identificar las verdaderas debilidades.

La evaluación de El Salvador sobre el desempeño de los alumnos en tercero y sexto grado permitió determinar que la clave de tal desempeño dependía del director. El maestro sí es importante, pero el director es la piedra angular del desempeño de una escuela. Sin embargo, para mejorar los recursos es necesario realizar una reforma fiscal, que no se concreta por la negativa del sector privado.

Respecto a la importancia de la infraestructura en la competitividad de los países, es indispensable disminuir los costos. Obviamente las privatizaciones han mejorado los precios para ser más competitivos, pero se debe ir más allá, exigiendo

que las empresas tengan derecho a proveer cualquier servicio siempre que ofrezcan mejores precios a los países vecinos.

Asimismo, uno de los temas alrededor del cual es necesario reflexionar, es la capacidad de la región para encontrar consensos en proyectos de gran envergadura. Ya que existen grandes desafíos en pequeños proyectos como el Trifinio y el de integración en la zona Honduras-El Salvador.

Por último, el hecho de que la inversión extranjera directa se dirige hacia donde hay recursos humanos más calificados, debería de llamar la atención de los países de la región; hay muchos temas por discutir sobre el papel de las instituciones de integración centroamericana, más allá del simple traslado de mercancías entre países.

Gabriel Siri, consultor independiente:

El problema económico principal de cuatro de los cinco países centroamericanos es que gran parte de su población produce muy poco; la pobreza representa un lastre para su desarrollo. Abordar el problema requeriría aumentar la producción de la población pobre, la única manera de reducir definitivamente la pobreza.

El proceso de integración puede contribuir a resolver este problema orientando su acción más directamente hacia el gran sector de población pobre que vive en las zonas rurales. El lanzamiento de un amplio programa de caminos vecinales en las zonas fronterizas de los países constituiría un paso adelante en esa dirección.

Jorge Castillo, Universidad de Panamá:

Es esencial el papel que juega la educación en la población. Por ejemplo, la educación para el uso adecuado de los recursos ha contribuido a tener una perspectiva diferente sobre el ambiente. En Panamá ese es un eje transversal y esto está dando ya sus frutos. De la misma manera, la educación puede servir

para concienciar a la población sobre la importancia de la integración.

Es preocupante cuando la integración comercial impone la dinámica, ya que es un proceso más complejo que también debe influir en la disminución de la pobreza. En el caso de Panamá, la política se enfoca en firmar tratados de libre comercio, más que en una visión estratégica. Aún con sus fortalezas, Panamá está comercialmente vinculada con Estados Unidos, políticamente es parte de Sudamérica, culturalmente es de origen caribeño y geográficamente es centroamericana; cualidades que deben de ser tomadas en cuenta en la integración.

José Gómez, Universidad de Panamá:

La integración regional sin un proyecto de cohesión social no marcharía en la realidad de Centroamérica. Asimismo, la debilidad de las políticas fiscales y educativas es un tema necesario de superar para lograr la convergencia entre los países de la región. Asimismo, la discriminación a los pueblos indígenas constituye un aspecto de mucha importancia que debe tomarse en cuenta para lograr la integración.

El dilema consiste en que las comunidades indígenas tienen un nivel alto de combatividad hacia proyectos de infraestructura, ya que no perciben el beneficio de ellos; es decir, no existen esquemas de desarrollo inclusivos que los cohesionen. Mientras esto persista, ellos desecharán cualquier proyecto que los afecte sin ser compensados de alguna manera. Lastimosamente, la cohesión social de los pueblos indígenas es muy pobre; y viendo las estadísticas es fácil comprenderlo.

Hugo Maúl, CIEN:

El gasto social, en términos porcentuales del PIB y de ingresos tributarios, no necesariamente refleja mejores niveles de vida y productividad. Desafortunadamente, en el caso de Guatemala, la discusión se centra en más gasto social, mayor

tributación y mejores ingresos, pero en pocas ocasiones se comenta en qué se está convirtiendo el gasto social. Las transferencias condicionadas de efectivo son una herramienta importante, pero no cuando se obliga a la niñez a ir a la escuela en condiciones inadecuadas y donde no se les trata con dignidad; sin embargo, cabe mencionar que una carga tributaria del 10% al 12% no es suficiente.

Los gobiernos deben demostrar que los recursos son utilizados de forma eficiente. En la reforma tributaria de 2004 tanto empresarios como sindicatos dieron muestras de su falta de consenso, ya que quisieron imponer su respectiva propuesta sin dar margen de negociación. Bajo esas condiciones es imposible llegar a consensos.

Actualmente se reconoce que la carga tributaria no es suficiente, así como tampoco el gasto social; sin embargo, este es un factor de corrupción cuando se tiran por la borda muchos recursos que pudieron ser utilizados de mejor manera. Definitivamente, la política fiscal no puede ser utilizada para transferir fondos sin un respaldo económico.

Mayra Falck, Zamorano:

Hace mucho tiempo se escuchaba que los campesinos iban a desaparecer: las fuentes de ingresos evolucionaron, pero no así las condiciones de vida de muchas personas. La migración como fuente de ingreso es realmente preocupante. Por su parte, un estudio realizado en El Salvador evidenció cómo las mujeres organizan microempresas en redes territoriales que tienen su origen en prácticas ancestrales.

En cuanto a la pobreza ubicada en zonas rurales, el problema de la productividad se basa en la posibilidad de generar valor agregado, que va de la mano con vías de acceso. Es necesario contar con estrategias para la generación de valor agregado y su aceleración. Sin embargo, no se han diseñado mecanismos

transfronterizos que ayuden a detonar esos procesos y que tengan carácter territorial.

Complementariamente, se puede comentar que la mujer es actora y autora del desarrollo, con grandes capacidades de organización territorial. Pero el sistema la identifica como riesgosa para el crédito, lo que le impide acceder a mejores oportunidades de desarrollo. Por su parte, las agencias de desarrollo local podrían incorporar a mujeres y jóvenes.

Ana Marcela Villasuso, Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH):

La integración regional necesita de voluntad política, así como de aliados estratégicos tales como la sociedad civil, el sector privado, las cámaras y las academias. Congruentemente con lo planteado, primero hay que priorizar los gastos de cohesión, ya que si no se alcanzan consensos a nivel local, tampoco se lograrán a nivel regional.

Es fundamental que cada país establezca agendas nacionales para impulsar los sectores productivos. Una vez fijadas tales agendas, los países deben enfocarse en los aliados estratégicos antes mencionados y en temas como telecomunicaciones, energía, puertos, aeropuertos y especialmente seguridad. Seguidamente, interconectar las instituciones, sujetas a la voluntad política. Las divergencias son una gran oportunidad para realizar una agenda regional que coordine las políticas públicas.

Pablo Rodas, BCIE:

Con respecto al tema educativo, a la crítica a la educación terciaria en cuanto a que es regresiva y genera inequidad -lo cual es cierto, sin duda alguna- llama la atención, sin embargo, el reconocimiento al éxito de Brasil e India por su capacidad de invertir en la educación terciaria. Obviamente hay que exigir calidad a las universidades públicas; una referencia es el caso de Costa Rica, en donde los estudiantes de estas universidades

son significativamente mejor capacitados en relación a las universidades privadas.

En el tema de nivel de cobertura y de calidad en Centroamérica, cabe señalar que se les ha dado mayor importancia a los indicadores de la matrícula neta o bruta, cuando tan importante como eso es la calidad de la educación pública primaria y secundaria.

Finalmente, relacionado al tema de la energía, destaca lo que está pasando en el tema de la interconexión eléctrica. La interconexión México-Guatemala puede ser muy exitosa como hecho histórico, pero Centroamérica no puede tener mucho del flujo proveniente de México, considerando la baja en las reservas de petróleo en ese país; una alternativa es Colombia que tiene un gran potencial energético que puede cubrir la demanda especialmente de Panamá en los próximos años y tal vez de forma marginal a los demás países de la región.

Por medidas de emergencia relacionadas con la tormenta tropical que ese día se avecinaba sobre Honduras y otros países de Centroamérica, hubo que suspender el taller, por lo que ya no hubo reacción por parte de los expositores a estas preguntas y comentarios.

Estamos convencidos de que una de las razones de ser de la Oficina del Economista Jefe (OEJ) del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) debe ser contribuir a la reflexión y al debate sobre temas relevantes para el desarrollo económico y social de la región. En ese sentido, además del trabajo que la OEJ tiene hacia lo interno de la institución, promovemos continuamente diálogos estratégicos, talleres y otro tipo de eventos para analizar temas de interés para Centroamérica.

*Dr. Pablo Rodas Martini
Economista Jefe del BCIE*

