

CENTROAMÉRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL DEL SIGLO XXI

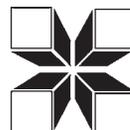
VOLUMEN I



Asociación de Investigación
y Estudios Sociales

IDRC

International Development
Research Centre



CRDI

Centre de Recherches pour le
Développement International



Rodas Martini, Pablo (ed.)

Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI
/ editado y compilado bajo la dirección de Pablo Rodas
Martini. - - Guatemala, 2006.

vol. I 282 págs. Obra completa: 4 vols.

ISBN: vol. I 99939-61-16-7

Obra completa 99939-61-14-0

1. Regímenes cambiarios.- 2. Integración regional.-
3. Tratado de Libre Comercio (TLC).- 4. TLC.-
5. Liberalización del intercambio.- 6. Comercio
internacional.- 7. Política laboral.- 8. América
Central

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de fondos asignados por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.

This work was carried out with the aid of a grant from the International Development Research Centre, Ottawa, Canada.

Los conceptos expresados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se permite su reproducción parcial o total siempre que se cite la fuente.

Editor responsable

Pablo Rodas Martini - ASIES

Colaboradores de la edición

Consultores de ASIES:

David Ricardo Cristiani Flores

Pedro Miguel Prado Córdova

Pablo Francisco Urrutia Nájera

Oliver Aguilar

Herbert Méndez Jocol

Diagramación e impresión

F&G Editores

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN IX

REGÍMENES CAMBIARIOS EN CENTROAMÉRICA: ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

Luis Morera
Carmen Aída Lazo

1

Introducción	3
Capítulo I. Revisión de la literatura sobre regímenes cambiarios	5
Capítulo II. El desempeño macroeconómico de los países latinoamericanos bajo diferentes regímenes cambiarios. Análisis de las cifras y lecciones mostradas	9
Capítulo III. Los regímenes cambiarios en Centroamérica: principales características	19
Capítulo IV. La consulta a los diferentes sectores sobre el tema cambiario	30
Bibliografía	54

PERSPECTIVA DE REGÍMENES CAMBIARIOS UNIFICADOS EN CENTROAMÉRICA

Rodolfo Tacsan
Harold Coronado

57

1. Áreas monetarias óptimas	59
2. Áreas potenciales de dolarización	69
Bibliografía	85
Anexo I. Beneficios y costos de una AMO	87
Anexo II. La senda europea hacia la moneda única	88
Anexo III. Países extra y semi-oficialmente dolarizados	90
Anexo IV. Países oficialmente dolarizados	91
Anexo V. Experiencias latinoamericanas en proceso de dolarización	92
Anexo VI. Pasos a seguir como parte del proceso de dolarización	95
Proceso de adquisición de los billetes y monedas de dólar	96

**LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
CENTROAMERICANOS COMO ESTRATEGIA
DE INSERCIÓN EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN**

Eduardo Gitli

Randall Arce

97

1. Introducción	99
2. Los antecedentes teóricos de las nuevas posiciones en materia de negociaciones	101
3. Nuevas reflexiones sobre la política para el desarrollo económico	107
4. ¿Con quién negociar?	109
5. Los TLCs entre países centro-americanos y México	118
6. Breves notas sobre los TLCs firmados por Centroamérica con República Dominicana, Chile y Panamá	132
7. Conclusiones	137
Anexos	140

**LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EN CENTROAMÉRICA:
UN ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS ESTRATEGIAS**

Jorge Lavarreda

Roeland Pieper

Guillermo Díaz

143

1. Introducción	145
2. Revisión de literatura	146
3. La política de apertura comercial de los países centroamericanos	157
4. Conclusiones y recomendaciones	193
5. Bibliografía	195

**CENTROAMÉRICA ANTE LA VINCULACIÓN
DEL TEMA LABORAL EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES**

Andrés Jiménez

199

I. Introducción	201
II. Algunos apuntes metodológicos de la investigación	203
1. Los estándares laborales en Costa Rica en el sector tecnológico: estudio de caso INTEL	211
2. Los estándares laborales en el sector azucarero nicaragüense: estudio de caso del Ingenio de San Antonio	216
3. La maquila textil en Guatemala: estudio de caso de la Comisión de la Industria Textil y del Vestuario (VESTEX)	221
4. Los estándares laborales en Honduras: estudio de caso la producción bananera en Chiquita Brands	227
5. Los estándares laborales en El Salvador: estudio de caso el Café Eco-OK83	232
6. Una aproximación a los aspectos más relevantes explorados: lecciones y buenas prácticas sobre el cumplimiento de los estándares laborales	237
7. Hacia la creación de mejores condiciones para el cumplimiento de los estándares laborales	245

8. Propuestas para afrontar con éxito los retos que la globalización impone en el tema laboral	249
9. Conclusiones	253
Bibliografía	255
Anexos	261
Anexo I. Personas entrevistadas	261
Anexo III. Cuadro comparado respecto a la ratificación de convenios laborales realizados en Centroamérica	263
Anexo III. Glosario de acrónimos	264

INTRODUCCIÓN

Pablo Rodas Martini

*Ph.D. y M.Sc., QMW, Universidad de Londres
Director del Proyecto Regional 2001-2005*

El proyecto “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI” estuvo vigente en la región centroamericana desde 2001 a finales de 2005. A lo largo de este período se financiaron más de dos decenas de investigaciones, se organizaron numerosos talleres y se llevaron a cabo varios cursos internacionales. Esas fueron las actividades principales llevadas a cabo por este proyecto que desde Guatemala tuvo una proyección hacia la región centroamericana.

El proyecto estuvo basado en ASIES de Guatemala y contó con el financiamiento de IDRC de Canadá. En su primera fase también fue apoyado por la Ford Foundation, y para cursos llegó a contar con la colaboración de organismos internacionales: Banco Mundial, BID, CEPAL, OEA, y USAID.

El proyecto contó con un Grupo Asesor, conformado por destacados economistas de la región. Economistas que formaron parte de este grupo asesor al inicio, a mitad o final del proyecto, fueron los siguientes (se colocan los cargos que ocupaban cuando fueron integrantes del Grupo Asesor):

- Manuel Agosín (chileno). Asesor Económico Regional del Departamento Regional de Operaciones 2 (México, Centroamérica, República Dominicana y Haití) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ian Bannon (británico). Economista Jefe para Centroamérica del Banco Mundial.
- Victor Bulmer-Thomas (británico). Director del Royal Institute of International Affairs del Reino Unido.
- Teresa Deras (hondureña). Vicepresidenta de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) de Honduras.
- Arturo Grigsby (nicaragüense). Director Ejecutivo de NITLAPAN, Instituto de Investigación y Desarrollo de la Universidad Centroamericana (UCA) de Nicaragua.
- Rebeca Grynspan (costarricense). Directora de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para México, Centroamérica, República Dominicana, Cuba y Haití.
- Felipe Jaramillo (colombiano). Economista Jefe para Centroamérica del Banco Mundial.
- Ricardo Monge (costarricense). Director Ejecutivo de la Fundación Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica (CAATEC).
- Carlos Orellana (salvadoreño). Jefe de la Sección de Economía Internacional de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador.
- Amparo Pacheco (costarricense). Directora de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Costa Rica.
- Archibald Ritter (canadiense). Profesor de Carleton University. Ennio Rodríguez (costarricense). Economista Senior de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del BID.
- Gert Rosenthal (guatemalteco). Ex Secretario General de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y ex Embajador ante las Naciones Unidas.
- Alexander Segovia (salvadoreño). Director Ejecutivo del programa “Las economías y sociedades centroamericanas a inicios del siglo XXI”, proyecto apoyado por el Social Science Research Council (SSRC) y la Fundación Friedrich Ebert.
- Raquel Zelaya (guatemalteca). Secretaria Ejecutiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala.

Información general sobre el proyecto puede todavía ser accesada a través de su página web: www.ca-asies.org la cual continuará vigente hasta el 2010, a pesar de que el proyecto ya concluyó. Toda la información que se fue colocando ahí –las mismas investigaciones, las presentaciones de power point de los talleres y cursos, por ejemplo-, podrán siendo consultadas por todos aquellos que lo deseen.

En relación a las investigaciones, esta dirección diseñó desde la concepción del proyecto un procedimiento que procuró lograr la mayor participación

posible pero a la vez permitió contar con un sistema estricto para garantizar la calidad académica de las investigaciones.

Los términos de referencia se sacaban a concurso. Podían participar todos los centros de investigación y universidades centroamericanos que lo desearan. Se les daba un lapso razonable para enviar sus propuestas, las cuales luego eran revisadas por jurados conformados por economistas expertos en la región centroamericana. Este fue el aspecto medular del proceso de selección, pues de esa manera se garantizaba una plena imparcialidad en la selección de las mejores propuestas. Andrés Rius, oficial de IDRC, y este servidor, como director del proyecto, solo fungimos como jurados en el primer ciclo, pero después deliberadamente nos excluimos de los siguientes ciclos. Las investigaciones eran discutidas después en talleres, a los que asistían destacados economistas de la región, de manera tal que se pudiera dar la mayor retroalimentación posible a los autores.

El resto de esta introducción presenta los términos de referencia de las investigaciones que incluye este tomo, así como información sobre las entidades e investigadores que fueron seleccionados y de quienes fungieron como jurados ad honorem. Al final se incluye las estadísticas generales de participación, que evidencian que este proceso despertó un gran interés entre los centros de investigación y universidades de la región.

Investigación #1: “Regímenes cambiarios en Centroamérica para el 2005: ¿Cómo optimizar la inserción en la economía mundial?” Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué manifiesta la literatura económica reciente sobre las opciones cambiarias óptimas para economías pequeñas, abiertas y en desarrollo, como sería el caso de los países centroamericanos?
2. Según los requisitos que la literatura reciente señala para dolarizar una economía, ¿cómo llega El Salvador y cómo se encontrarían los otros países centroamericanos, incluyendo Panamá?
3. ¿Cuáles se espera que sean las repercusiones de la decisión salvadoreña sobre el resto del área y en particular sobre la integración económica regional? y ¿cuáles serán las implicaciones que pueden anticiparse de persistir los distintos países en sus actuales regímenes cambiarios?
4. ¿Se puede concluir o no que Centroamérica es una *optimum currency area*? ¿Y cuáles serían los pros y contras de que contaran con una moneda común, la cual podría ser o no ser el dólar?
5. De llegarse a suscribir el ALCA en el 2005, ¿cuáles podrían ser sus implicaciones cambiarias para los países centroamericanos?

Para este tema se recibieron propuestas por parte de ocho instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Fundación para el Desarrollo del Comercio Internacional (FUDECI) de Costa Rica, y la propuesta presentada por la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) de El Salvador. Los investigadores fueron: Luis Eduardo Morera Lépiz, Master en Economía, Harold Coronado Coronado, Doctor en Economía, Carmen Aída Lazo, Master en Economía Aplicada, Manuel Sánchez Masferrer, Licenciado en Economía y Negocios, y Minor Herrera Chavarría, Master en Administración de Negocios.

El jurado internacional estuvo integrado por: Ian Bannon, Lead Economist para Centroamérica, Banco Mundial, Washington DC, Luis René Cáceres, Economista Principal, Departamento de Planeación Estratégica, BID, Washington DC, Andrés Rius, Oficial de Programas en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de IDRC, Montevideo, y Pablo Rodas Martini, Director, Proyecto ASIES-IDRC, Guatemala.

Investigación# 2: “Evaluación del Tratado de Libre Comercio con México y de otros TLC de carácter bilateral suscritos o en proceso de negociación por los países centroamericanos” Se pretendía que la investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué manifiesta la literatura comercial reciente sobre los TLC bilaterales? ¿Cuáles son sus pros y contras según la teoría y la práctica económica?
2. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del TLC con México? (Lo mismo se repetiría para el TLC con República Dominicana, Chile y Canadá, entre otros.)
 - ¿Qué se puede concluir sobre el proceso de negociación? (e.g., en relación a la capacidad de maniobra/poder de negociación de los países centroamericanos, cuánto ganaron o tuvieron que ceder, cuál fue la economía política de la negociación -rol de grupos de interés-).
 - ¿Y sobre los resultados económicos obtenidos? En el caso en que los países centroamericanos negociaron en forma separada, ¿se dieron resultados desiguales de un TLC al otro?
3. Después de la experiencia alcanzada a lo largo de los últimos años, ¿cómo habría que evaluar la capacidad institucional (e.g., equipos negociadores públicos, participación privada, marco jurídico) de los países centroamericanos para negociar TLC bilaterales?
4. ¿Cuál es el impacto esperado de estos TLC bilaterales sobre los flujos de comercio de los países centroamericanos? ¿Podría concluirse que los TLC bilaterales son *building blocks* o *stumbling blocks* para la integración regional y la apertura multilateral? Si hubiera que sugerir una estrategia para futuros

TLC bilaterales, ¿con qué países y porqué se sugeriría negociar esos tratados? ¿Y cuál podría ser una estrategia óptima de negociación para Centroamérica en conjunto o para cada país centroamericano en lo individual? ¿Qué aspectos de la infraestructura negociadora y del entorno de formulación de políticas centroamericano deberían ser fortalecidos o reformados?

Para este tema se recibieron propuestas por parte de doce instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad de Costa Rica. Los investigadores fueron: Eduardo Benjamín Gitli Dicker, Doctor en Economía (q.e.p.d.), y Randall Mauricio Arce Alvarado, Master en Economía.

El jurado internacional estuvo integrado por: Manuel Agosín, Asesor Económico Regional, Departamento Regional de Operaciones 2, BID, Washington D.C., Andrés Rius, Oficial de Programas en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de IDRC, Montevideo, Uruguay, Pablo Rodas Martini, Director, Proyecto ASIES-IDRC, Guatemala, Guatemala, Ennio Rodríguez, Economista Senior de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID, Washington D.C., y Ricardo Zapata, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional, CEPAL, México D.F.

Investigación #3: “Ventajas y desventajas para Centroamérica de la liberalización comercial unilateral, bilateral, regional o multilateral?” Se pretendía que la investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué manifiesta la literatura comercial reciente sobre las opciones de apertura unilateral, bilateral, regional y multilateral? ¿Cuáles son los pros y contras que se identifican en la teoría y la práctica económica sobre cada una de estas?
2. ¿Qué impacto e implicaciones ha tenido sobre los países centroamericanos lo acordado en la Ronda Uruguay del GATT/OMC?
3. ¿Cómo se encuentra al 2001 la estructura arancelaria de los países centroamericanos y cuáles son los sectores o productos sensitivos desde el punto de vista de la política comercial?
 - ¿Qué enseñanzas y conclusiones se pueden extraer de la estrategia comercial seguida por cada uno de los países centroamericanos de 1985 a la fecha?
 - ¿Cuál ha sido la capacidad institucional del sector público y privado para afrontar las reformas comerciales?
 - ¿Ha habido políticas comerciales consistentes a lo largo de los diferentes gobierno en cada

país centroamericano? ¿Puede hablarse de estrategias coherentes de mediano plazo o se trata de esfuerzos parciales sin un hilo conductor?

4. ¿Se puede o no concluir que los países centroamericanos han seguido una estrategia similar? ¿Puede hablarse de estrategias comunes centroamericanas en algún período de tiempo o temática específica? ¿Que resultados se obtuvieron en ese caso?
5. Si hubiera que sugerir una estrategia comercial para Centroamérica en conjunto o para cada país centroamericano en lo individual, ¿cuál sería esa estrategia y qué mejoras en la capacidad institucional implicaría?

Para este tema se recibieron propuestas por parte de ocho instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) de Guatemala. Los investigadores fueron: Jorge Enrique Lavarreda Gargollo, Master en Economía Aplicada, Guillermo Díaz, Master en Administración de Empresas, y Ligia María Castro Monge, Master en Economía.

El jurado internacional estuvo integrado por: Victor Bulmer-Thomas, Director del Royal Institute of International Affairs, Londres, Archibald Ritter, Profesor de la Universidad de Carleton, Ottawa, Andrés Rius, Oficial de Programas en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de IDRC, Montevideo, y Pablo Rodas Martini, Director, Proyecto ASIES-IDRC, Guatemala.

Investigación #4: “Centroamérica ante la vinculación del tema laboral en las negociaciones comerciales”. Se pretendía que la investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué manifiesta la literatura reciente sobre la vinculación entre lo laboral y lo comercial? ¿Cuáles son los pros y contras según la teoría y la práctica económica para economías con fuerte dotación de mano de obra poco calificada, como sería el caso de la mayoría de los países centroamericanos?
2. Y en particular, ¿qué enseñanzas se puede extraer para Centroamérica de la aplicación del North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) en la economía mexicana?
3. ¿Qué impacto positivo o negativo ha tenido en Centroamérica el requisito laboral por los EE.UU. en su CBI y su SGP?
4. ¿Cuál es la situación actual de la legislación e implementación laboral en los países centroamericanos?
5. En Centroamérica ya comienzan a darse casos de la aplicación de códigos de conducta por multinacionales o sus proveedores, ¿cuáles son los pros

y contras de este tratamiento privado al tema de los estándares laborales?

6. De llegarse a tener el ALCA una cláusula social, ¿cuál podría ser una posición centroamericana o en lo individual como país sobre esos temas? ¿Y cuál podría ser una posición ante la OMC?

Para este tema se recibieron propuestas por parte de diez instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) de El Salvador. Los investigadores fueron: Andrés Jiménez Marcos, Licenciado en Economía, y Mercedes Góchez, Ingeniera Industrial. El jurado internacional estuvo integrado

por: Miguel Lengyel, Director Adjunto de Latin American Trade Network (LATN), FLACSO, Buenos Aires, Andrés Rius, Oficial de Programas en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de IDRC, Montevideo, Pablo Rodas Martini, Director, Proyecto ASIES-IDRC, Guatemala, y Gert Rosenthal, Ex Secretario General de la CEPAL, Embajador ante la ONU y Director del PNUD, Nueva York.

Cerramos esta introducción presentando las estadísticas generales de las entidades que compitieron por estos cuatro temas de investigación. Se aprecia que hubo una respuesta muy positiva por parte de centros de investigación y universidades de la región.

84 INVESTIGADORES, 32 INSTITUCIONES, 38 PROPUESTAS		
	Número	%
INVESTIGADORES		
Sexo		
Mujeres	17	20.7
Hombres	67	79.8
	84	100
Edad		
20-29	14	16.7
30-39	25	29.8
40-49	12	14.3
50-59	4	4.8
+ de 60	2	2.4
Sin rango	26	32.1
	84	100
Título		
Doctorado	16	19.0
Maestría	31	36.9
Licenciatura o equivalente	30	35.7
Sin título	7	8.3
	84	100
INSTITUCIONES		
Institución		
Centro de investigación o fundación	20	62.5
Universidad (o centro de una universidad)	9	28.1
Cámara empresarial	2	6.3
Organización sindical	1	3.1
	32	100
País		
Costa Rica	9	28.1
El Salvador	10	31.3
Guatemala	11	34.4
Honduras	1	3.1
Nicaragua	1	3.1
	32	100
Ubicación		
Ciudad capital	29	90.6
Interior	3	9.4
	32	100
Antigüedad^a		
Más antigua	1956	
Más nueva	1998	
Promedio	1985	

^a No incluye algunas instituciones que no proporcionaron fecha de creación.

REGÍMENES CAMBIARIOS EN CENTROAMÉRICA: ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS¹

*Luis Morera**

*Carmen Aída Lazo**

*Escuela Superior de Economía y Negocios
El Salvador, 2002*

1 Deseamos agradecer la colaboración de Manuel Sánchez Masferrer, Ivan Sanjinés, Aída Argüello, así como los comentarios oportunos de Daniel Wisecarver, Rafael Mercado y Oscar Ovidio Cabrera. Los errores y omisiones son responsabilidad de los autores.

* Los autores son profesores de economía de la Escuela Superior de Economía y Negocios de El Salvador (Urbanización La Cima II, Avenida Principal Pasaje 7, Polígono "A", San Salvador, El Salvador). Correos electrónicos: lmorera@esen.edu.sv y calazo@esen.edu.sv.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizan las características de los regímenes cambiarios existentes en la actualidad en la región centroamericana, así como las perspectivas de futuros cambios en la política cambiaria. Para tal propósito, no solamente se analizan las ventajas y desventajas relativas a cada opción cambiaria, sino que también se documenta la opinión de sectores involucrados con el tema en cuestión.

Una conclusión del análisis es que los países centroamericanos llevan a cabo una fuerte intervención en los mercados cambiarios con el objetivo de impedir fuertes fluctuaciones en el tipo de cambio nominal². De hecho, la acumulación de Reservas que han experimentado todos los países evidencian los esfuerzos realizados en aras de poder actuar en defensa del tipo de cambio.

A pesar de la escasa volatilidad cambiaria, las autoridades monetarias de los países centroamericanos – con excepción de El Salvador que adoptó un sistema muy similar a la dolarización a partir de enero del 2001 – parecen no estar dispuestas aún a dar el siguiente paso hacia un *hard peg*³.

Aunque la mayoría de analistas de la región centroamericana comparten la tendencia actual de preferir regímenes cambiarios extremos (flexible puro o *hard pegs*), también consideran que alterar el régimen actual podría resultar demasiado difícil. Por una parte, un régimen flexible puro no suele tomarse como una alternativa realista para estos países, por otro lado,

una posible dolarización (la opción probablemente más estudiada) se ve todavía con mucho recelo.

La razón es que las autoridades temen adoptar un régimen cambiario irreversible tal como una caja de convertibilidad o dolarización, sin llevar a cabo previamente reformas que aseguren el éxito del nuevo régimen cambiario. En especial la fragilidad fiscal suele citarse como un elemento que impediría la adopción de regímenes cambiarios fijos del tipo *hard peg*.

Adicionalmente, existe la tendencia por parte de analistas de la región a considerar que el tema cambiario no requiere cambios urgentes y que no debiera formar parte de las prioridades de agenda de política económica.

Uno de los problemas inherentes al análisis de la dolarización es la falta de evidencia empírica con la que se cuenta. En Centroamérica, la experiencia de El Salvador es demasiado reciente para obtener resultados robustos, y en el resto de América Latina solamente Argentina, Ecuador y Panamá han adoptado *hard pegs*. A pesar de esta dificultad, se extraen algunas conclusiones a partir de información para toda la región.

Finalmente, en la encuesta se buscó documentar la opinión de los analistas de la región sobre la conveniencia de que los países centroamericanos eventualmente adopten un régimen cambiario unificado.

La metodología de análisis empleada a lo largo del trabajo consiste en apoyar y matizar las conclusiones y argumentos teóricos con la opinión de los analistas de la región; con evidencia empírica derivada de otros trabajos, y con análisis estadístico realizado por los autores.

Lo novedoso del trabajo, a nuestro juicio, es la incorporación de la opinión de los sectores de la economía involucrados en el tema, aspecto que como se verá, aporta mucha información sobre la posibilidad de llevar a cabo reformas en esta área.

El trabajo se distribuye de la siguiente manera: en el primer capítulo se hace una revisión de la literatura

2 A lo largo del trabajo el tipo de cambio se define como el número de unidades de moneda doméstica por dólar estadounidense

3 A lo largo del trabajo se utilizará el término *hard peg* para referirse a esquemas de tipo de cambio con fijación dura donde entrarían los esquemas de caja de convertibilidad y dolarización. Por el contrario, el término “*soft peg*” se refiere a un esquema de tipo de cambio fijo de facto, en el que la autoridad monetaria no asume un compromiso fuerte a mantener el tipo de cambio.

reciente sobre regímenes cambiarios, a continuación, en el capítulo 2 se revisa el desempeño macroeconómico de las economías latinoamericanas y se relaciona con los sistemas cambiarios elegidos. En el capítulo 3, se entra de lleno a estudiar las características de las economías centroamericanas, de sus regímenes cambiarios y de factores que se relacionan de forma estrecha con la elección cambiaria. En el capítulo 4 se analizan los resultados obtenidos de la encuesta.

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LA LITERATURA
SOBRE REGÍMENES CAMBIARIOS

“Existe un viejo chiste que dice que las preguntas de los exámenes de economía son las mismas cada año – sólo las respuestas cambian. En realidad, el debate sobre el mejor régimen cambiario ha estado con nosotros siempre, pero nuevas respuestas siguen surgiendo⁴”

El debate sobre el régimen cambiario apropiado para los países en desarrollo está lejos de ser resuelto, como lo muestra la literatura reciente sobre el tema. Las crisis financieras de los noventa han generado un interés renovado en las consecuencias macroeconómicas y en la sostenibilidad misma de los regímenes alternativos de tipo de cambio nominal. La experiencia de las crisis recientes ha mostrado que es necesario considerar, además de los aspectos tradicionales de la literatura sobre el tema (independencia de la política monetaria, rol del tipo de cambio como ancla nominal, costos de transacción), los aspectos financieros que se asocian al funcionamiento de los regímenes cambiarios, cuando se reconoce que una característica esencial de estas crisis ha sido la turbulencia financiera.

En esta sección nos enfocaremos en los desarrollos más recientes de la literatura sobre opciones cambiarias y en los análisis hechos sobre el tema que consideramos fuertemente relacionados con la situación de los países centroamericanos. Pero antes de comenzar, vale la pena resumir los aspectos típicos de la discusión de libro de texto sobre los regímenes cambiarios.

Frankel (1999) señala que hay tres objetivos que persigue la política monetaria y cambiaria de un país, a saber, independencia monetaria, integración financiera y estabilidad cambiaria. Es decir, idealmente un gobierno desearía contar con independencia monetaria para poder tener un margen de maniobra en la demanda agregada (a través de cambios en la tasa de interés) y así “suavizar” las fluctuaciones económicas; integración financiera para que las empresas y los gobiernos

reduzcan sus costos de financiamiento con el acceso a créditos más baratos; y estabilidad cambiaria, para que las transacciones comerciales se hagan en un contexto de mayor certidumbre.

Sin embargo, no es posible tenerlos todos a un tiempo (Frankel los llama la “trinidad imposible”). Las tendencias a una mayor integración financiera internacional parecen haber reducido el dilema a dos alternativas: decidir si renunciar a la política monetaria o a la estabilidad cambiaria.

En la tarea de decidir entre conservar la independencia monetaria o la estabilidad cambiaria los aspectos a considerar son:

- La existencia de un ancla nominal creíble para la política monetaria:
Históricamente la fijación del tipo de cambio ha sido una herramienta utilizada para darle credibilidad al compromiso de inflaciones bajas por parte de la autoridad monetaria. En el estudio del régimen cambiario conveniente habrá que analizar si existen alternativas para la consecución de inflaciones bajas.
- La efectividad de la misma política monetaria para estimular la producción:
El argumento más importante en contra de la elección de un tipo de cambio fijo es que el país pierde la autonomía de su política monetaria la cual es deseable para atenuar fluctuaciones económicas, las que pueden ser causadas por shocks externos.
- Los costos de transacción asociados con las operaciones cambiarias y el costo de la volatilidad del tipo de cambio:
Muchos autores han señalado que las economías con regímenes más flexibles tienden a mostrar mayor volatilidad en el tipo de cambio real, precio clave para una economía. Esto se traduce en mayor incertidumbre para una economía con la posibilidad de generar efectos adversos en el comercio y la inversión.

4 Berg y Borensztein (2000).

Adicionalmente, las dificultades de índole política constituyen otro factor importante que las autoridades deben considerar. Precisamente, la encuesta que se realizó en los países de Centroamérica busca identificar la opinión de los diferentes sectores con respecto al régimen cambiario apropiado.

Los estudios realizados a la fecha y resumidos en Edwards y Savastano (1999) no han encontrado una relación clara entre el desempeño de la economía de cada país y el régimen cambiario, al menos no en cuanto a la tasa de crecimiento del producto. Hay cierta evidencia sobre menores tasas de inflación y mayor volatilidad del producto asociada a los regímenes de tipo de cambio fijo (Ghosh y otros 1995, Bleaney y Fielding 1999).

Un punto que se repite en varios análisis inmediatamente posteriores a las crisis de 1994 y 1998 es que las opciones cambiarias intermedias (flotación sucia, fijación simple del tipo de cambio nominal) han dejado de ser practicables para las llamadas “economías emergentes”. A pesar de esto, muy pocos países muestran indicios de adoptar las opciones extremas como dolarización o flotación pura. Como ejemplos de la primera encontramos a Ecuador y El Salvador. Casos de flotación pura son más difíciles de identificar y únicamente Estados Unidos, Japón y Alemania⁵ parecen acercarse a la definición de ésta (Frankel, 1999).

Calvo y Reinhart (2000) señalan que gran parte de la culpa de las crisis de la segunda mitad de la década de 1990 es atribuida (no necesariamente con razón) a la debilidad de los “soft pegs” o tipos de cambio fijos de facto que estaban en vigencia antes de estas crisis (en México y Brasil, por ejemplo). Sin embargo, la alternativa, que era dejar flotar el tipo de cambio, aparentemente era vista como el peor de los escenarios por estos países. De hecho, se observa una especie de “miedo a la flotación” por parte de las autoridades monetarias de los países en desarrollo. Específicamente, la elevada volatilidad de las tasas de interés, la también elevada volatilidad de las reservas internacionales (ambas sugerencias de una defensa del tipo de cambio nominal) y la escasa correlación de los movimientos del tipo de cambio nominal con respecto a los precios de las exportaciones indican que el tipo de cambio, en aquellos países que dicen contar con un régimen flexible, funciona en el mejor de los casos apenas como un mecanismo de ajuste parcial. Así, se excluye en la práctica la posibilidad de contar con un tipo de cambio totalmente flexible.

La razón de este “miedo a flotar” se basa en las consecuencias altamente negativas que se asocian con

Recuadro No. 1 LA OPINIÓN DE ALGUNOS DE LOS ECONOMISTAS MÁS RECONOCIDOS

Sebastian Edwards (*The False promise of dollarisation, mayo 10, 2001*)

- Según Edwards no es cierto el argumento de que los países dolarizados serán incapaces de llevar a cabo malos manejos macroeconómicos. De hecho él argumenta que el crecimiento del PIB per cápita en 12 países que usaron la moneda de otro país entre 1970 – 1998 fue menor que en países que utilizaron su propia moneda. Además, según Edwards no existe evidencia de que aquellos países que adoptaron una moneda extranjera fueron fiscalmente más prudentes, lo mismo en cuanto al desempeño de desequilibrios de cuenta corriente. Tampoco cree que la dolarización por sí sola reduzca el riesgo país.
- Sin embargo admite que los países que renunciaron a su propia moneda han logrado menores inflaciones.
- Finalmente, Edwards considera que el enfoque de Mundell de las AMO´s es el correcto a la hora de analizar la posibilidad de dolarización. Mundell argumenta que existen buenas razones para pensar que los países que están altamente integrados en términos de movilidad de factores y de comercio se beneficiarán de tener una moneda común. Estos beneficios podrían compensar los costos, incluso de la pérdida de señoraje.

Steve Hanke (*A Tale of Two Pesos: A Comparison of Currency Policies in Mexico and Argentina, diciembre 12, 1995*).

- A juicio de Hanke, la mayoría de países en desarrollo han favorecido tipos de cambios fijos, pero ajustables. Este es un sistema intervencionista, y en principio debiera ser rechazado, por ello, no es sorprendente que en la práctica no funcionen bien. Estos tipos de cambios resultan en políticas contradictorias que invitan a ataques especulativos.
- Argumenta que el desempeño de los Bancos Centrales para casi todos los países en desarrollo ha sido bastante pobre después del rompimiento del Bretton Woods: la depreciación promedio que han sufrido las monedas de estos países con respecto al dólar ha sido de 79%, y Hanke asegura que esto ha tenido un efecto negativo en el crecimiento del ingreso per cápita (desde 1971 los países desarrollados han crecido al menos el doble que las naciones en desarrollo).
- Considera que, a diferencia de los sistemas de tipo de cambio fijos y ajustables, los tipos de cambios flotantes y fijos, son mecanismos de libre mercado.
- Cree que, aunque en principio no hay nada malo con la flotación, este régimen está plagado de problemas prácticos en los países en desarrollo, donde la mayoría de bancos centrales carecen de credibilidad. Consecuentemente, para lograr estabilidad de precios bajo un régimen flexible, un Banco Central debe imponer una política monetaria relativamente estricta y altas tasas reales de interés por un periodo prolongado.

5 Naturalmente, previo a la unificación monetaria de Europa.

- Por el contrario, Hanke considera que las cajas de convertibilidad tienen un historial rico y exitoso en los países en desarrollo. En definitiva, para Hanke, las cajas de convertibilidad ejercen una restricción sobre las autoridades monetarias, y precisamente, estas fuertes restricciones que imponen las cajas de convertibilidad motivan reformas económicas más liberales, así como ajustes automáticos deseados en la economía.

Jeffrey A Frankel

- “Es probable que las soluciones intermedias sean más apropiadas para muchos países, que las soluciones de esquina” (Frankel 1999. Fuente: Fischer 2001).

Milton Friedman.

- “Para los países en desarrollo, la razón para no utilizar la política monetaria como instrumento de estabilización de corto plazo es más poderosa que para los países desarrollados. El problema crucial que enfrentan los países en desarrollo es lograr crecimiento sostenido, y no la suavización de las fluctuaciones de corto plazo. Además, tales países no cuentan con las instituciones financieras y bancarias necesarias para llevar a cabo lo que se ha denominado (en forma incorrecta) “el calibramiento” de la política monetaria”.
- ... Para la mayoría de esos países, creo que la mejor política sería descartar el ingreso proveniente de la creación de dinero, unificar su moneda con la moneda de un país desarrollado grande y relativamente estable, con el que mantengan fuertes relaciones económicas, y luego eliminar las barreras a los movimientos de dinero, precios, salarios o tasas de interés. Tal política implica evitar un Banco Central” (Friedman 1974, traducción libre. Fuente: Hanke 1995).

Guillermo Calvo y Carmen Reinhart (*“Capital Flow Reversals, the Exchange Rate Debate, and Dollarization”, Finance & Development, septiembre 1999*)

“La dolarización puede ofrecer a las economías emergentes una alternativa más viable y amigable al mercado que la de los controles de capital”. (traducción libre)

“Los grados adicionales de libertad provistos por la flexibilidad del tipo de cambio son falacias o pueden lograrse a través de la política fiscal... Aunque la dolarización no elimina los problemas del sector bancario, los puede aminorar ya que se reducen los problemas de descalce de monedas y plazos”.

“A pesar de su heterogeneidad, los países emergentes tienden a compartir una característica común: parece que son adversos a dejar flotar sus monedas” (Calvo y Reinhart 2000. Fuente: Fischer 2001).

las grandes depreciaciones (y en menor medida, con las apreciaciones) del tipo de cambio nominal. De hecho, las depreciaciones, al contrario del caso típico del libro de texto, se asocian en los países en vías de desarrollo a recesiones y no a aumentos de la producción. Dentro de las causas de lo último están aspectos financieros como la dolarización de pasivos y la ausencia de oportunidades de cubrimiento del riesgo cambiario. Adicionalmente, la política monetaria pierde credibilidad y se generan expectativas de depreciación adicional, lo que obliga a las autoridades monetarias a elevar las tasas de interés. Finalmente, la transmisión de la depreciación del tipo de cambio hacia una mayor inflación es más rápida y fuerte en los países en vías de desarrollo. Todo lo anterior se resume en una política monetaria procíclica, en función de la estabilidad cambiaria.

El descalce de monedas y la transmisión de las depreciaciones a una mayor inflación son las razones que Hausmann y otros (2000) encuentran para justificar el argumento de Calvo sobre el miedo a flotar. De hecho, la volatilidad relativa del tipo de cambio, con respecto a la volatilidad de la tasa de interés o a la volatilidad de las reservas internacionales, es mucho más baja en los países en vías de desarrollo (PVD) con tipo de cambio flexible, particularmente en América Latina, comparada con la de los países desarrollados. De hecho, los PVD suelen acumular niveles muy altos de reservas como mecanismo de defensa del tipo de cambio.

Incorporar los flujos financieros al análisis de las crisis cambiarias ilustra otra parte de los costos de las devaluaciones: Calvo y Reinhart (2000b) mencionan el problema del cese repentino (*sudden stop*) de los flujos de capitales, como causante de una contracción en la producción; adicionalmente, se pierde acceso a los mercados internacionales de deuda y se observa un efecto negativo (aunque la investigación empírica no es del todo concluyente) sobre el volumen del comercio.

Por otro lado, debe reconocerse que varias crisis de devaluación han sido generadas precisamente por la falla de los regímenes de tipo de cambio fijo en imponer disciplina macroeconómica (Edwards y Savastano 1999). Es decir, el problema de credibilidad no se soluciona en forma automática al contar con un tipo de cambio fijo.

Una crítica muy importante que se hace al régimen de tipo de cambio fijo es que facilita la existencia de “desalineamientos” del tipo de cambio real que pueden mantenerse por largo tiempo. Sin embargo, no está en absoluto claro qué metodología debe usarse para definir cuál es el tipo de cambio real de equilibrio y la definición de los determinantes de éste es un tema muy discutido. Sin embargo, esta dificultad metodoló-

gica no significa que el problema del desalineamiento del tipo de cambio real no exista.

La sostenibilidad de los *soft pegs* ha sido muy cuestionada desde las crisis de la segunda mitad de la década de 1990. Técnicamente, sin embargo, un país con suficientes reservas puede defender exitosamente su moneda si está dispuesto a sacrificar cualquier otro objetivo de política monetaria. El fracaso de los regímenes fijos puede verse, entonces, como que los gobiernos no están dispuestos a abandonar completamente sus otros objetivos de política monetaria. En particular, los gobiernos no están dispuestos a aceptar indefinidamente la contracción en la inversión, el producto y el empleo que sucede a las alzas en las tasas de interés necesarias para mantener el tipo de cambio. La mayor movilidad de capitales de los últimos años sólo magnifica el tamaño de las intervenciones necesitadas y la magnitud de los costos. El escaso número de países que han sostenido exitosamente tipos de cambio fijo por un período continuo de años es una ilustración de que soportar esos costos no entra en la agenda política de la mayoría de autoridades nacionales.

Un conjunto de criterios importantes en la elección del tipo de cambio son los aportados por la literatura sobre Áreas Monetarias Óptimas. Aun en este tema, se pueden encontrar diferentes versiones sobre la conveniencia de una integración monetaria. Por ejemplo, Kenen (1969) y el llamado criterio de Eichengreen-Krugman se basan en la idea de que las regiones más diversificadas son mejores candidatas para un tipo de cambio fijo, comparándolas con regiones más especializadas. Por el contrario, Frankel arguye que regiones con mayor grado de apertura comercial (eventualmente, con mayor grado de especialización con respecto al resto del mundo) son mejores candidatas para un Área

Monetaria Óptima, pues empíricamente, (Frankel y Rose 1998) se encuentra que la apertura comercial conduce a una mayor correlación de ingresos con el resto del mundo, que es el criterio principal de las Áreas Monetarias Óptimas. Adicionalmente, el cumplimiento de los criterios que indica esta literatura puede ser endógeno a las decisiones de integración comercial, de modo que debe ser analizado tomando en cuenta el marco temporal y político del comercio regional.

Este último análisis concluye en que la fijación del tipo de cambio puede ser deseable para economías pequeñas y abiertas (o para países con fuerte historial inflacionario, donde la necesidad de un ancla nominal creíble es muy fuerte y la política monetaria ha dejado de ser efectiva). Una economía grande, por el contrario, puede ser apropiada para un tipo de cambio flotante.

Otra línea de pensamiento enfatiza la irrelevancia del régimen cambiario; entre ellos, Mishkin y Savastano (1999) opinan que el debate apropiado de política monetaria para los países de América Latina no está en determinar si el tipo de cambio debe ser fijo o flexible, sino que el enfoque apropiado consiste en analizar si los países de la región tienen la oportunidad de establecer instituciones y mecanismos que restrinjan la discreción de la autoridad monetaria de forma eficiente y efectiva. Estos autores creen que se puede sacar más provecho enfocando la discusión de política monetaria de esta manera, ya que se puede recurrir a experiencias de países afuera de América Latina, algo que no se puede hacer con el debate actual de “fijo versus flexible”

Parte del debate inconcluso sobre la conveniencia de un régimen cambiario sobre otro, las pérdidas de instrumentos de política y la conveniencia de la dolarización, se presenta en el Recuadro 1.

CAPÍTULO II

EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS BAJO DIFERENTES REGÍMENES CAMBIARIOS. ANÁLISIS DE LAS CIFRAS Y LECCIONES MOSTRADAS⁶

“La experiencia de política monetaria de América Latina no ha sido una feliz. Las economías de esta región han pasado por episodios de extrema inestabilidad monetaria, oscilando desde inflaciones sumamente altas, fugas masivas de capitales, a colapsos en sus sistemas financieros. No es de sorprender que el resultado sea escasa credibilidad, bajo crecimiento, recesiones recurrentes y hasta depresiones. A pesar de todo, puede que una nueva era esté amaneciendo para América Latina⁷”

Este capítulo se divide en tres secciones: en la primera se realiza un análisis del desempeño macroeconómico en América Latina, en la segunda se compara el crecimiento económico de la región con sus sistemas cambiarios y se mide la contribución de algunas variables seleccionadas en el crecimiento económico. En la tercera, se mide el peso o la relevancia de Centroamérica en América Latina.

Consideramos relevante la inclusión de este capítulo en vista que los países de Latinoamérica comparten un comportamiento macroeconómico bastante similar en las últimas décadas. De esta forma, al analizar una serie de variables para la totalidad de países de América Latina podemos extraer conclusiones oportunas para el caso de los países Centroamericanos.

2.1 EL ANÁLISIS MACROECONÓMICO

En esta sección se hace un resumen del desempeño macroeconómico en América Latina en el periodo de 1988 a 1999 para 26 países.

Vale la pena aclarar que la definición de Centroamérica que se utilizará en este capítulo difiere del resto del documento ya que ahora se incluirán a Belice y Panamá, por lo que la sigla a utilizar será “AC”. Ello por cuanto se hace un análisis por bloques regionales: los países de las Antillas, países de América Central y Resto de Países de América Latina. Las Antillas incluyen a: Bahamas, Barbados, República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. El Resto de América Latina abarca: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, México, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

El cuadro 2.1 presenta las siglas que representan a las variables que se utilizarán a lo largo de esta sección.

El énfasis en esta sección es el análisis del desempeño económico de un país, medido por su tasa de crecimiento del PIB per cápita, en relación con tres tipos de variables: capital humano, indicadores de estabilidad macroeconómica, e indicadores del sector externo.

2.1.1 Crecimiento y capital humano

La primera parte del análisis se presenta a partir del cuadro 2.2, en el que se muestra un panorama general del desempeño económico de los países analizados. La información se presenta para cada uno de los países de América Central y luego por promedios regionales.

Los países aparecen ordenados de forma decreciente por tasas de crecimiento del PIB per cápita \hat{y} .

⁶ Todos los datos utilizados provienen de la misma fuente: www.iadb.org -la página web del BID-, se ha creado una base de datos a partir de la información disponible en abril de 1998 y de agosto 2001. Las variables capital humano y PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra, se obtuvieron de http://www.undp.org/hdr2001/indicator/pdf/hdr_2001_tablen_1.pdf -página web del PNUD-.

⁷ Traducción libre, Mishkin y Savastano (1999).

En la primer columna se muestra la tasa de crecimiento del producto per cápita para el período en cuestión.

La siguiente columna, el ingreso per cápita que tenían en 1988 los países, en dólares constantes de 1990.

Sigla	Descripción de la variable
\hat{y}	Tasa de crecimiento económico per cápita promedio en el periodo de 1988 a 1999.
y_{90}^{88}	PIB per cápita en dólares reales de 1990 para el año de 1988.
y^{99}	PIB per cápita ajustado por la paridad del poder de compra para 1999 –calculado por el PNUD-
Kh^{99}	Índice de Capital Humano, calculado como el promedio simple de los índices de la esperanza de vida y de educación utilizados por el PNUD para calcular el Índice de Desarrollo Humano. El dato corresponde a 1999.
RM	Variable proxy del riesgo macroeconómico, tiene un rango de valores posibles entre 1 y 5. La metodología de cálculo fue creada por el autor. Datos de 1988 – 1999.
$\frac{I}{Y}$	Mide el porcentaje de la inversión al PIB. Datos de 1988 – 1999.
σ_{it}	Es la desviación estándar en el periodo 1988-1999 de los términos de intercambio.
σ_{tc}	Es la desviación estándar en el periodo 1988-1999 del tipo de cambio nominal
σ_{tcr}	Es la desviación estándar en el periodo 1988-1999 del tipo de cambio real
$\frac{X+M}{Y}$	Medida de la apertura económica como la suma de exportaciones e importaciones al PIB. Datos de 1988 – 1999.
$\frac{D^*}{Y}$	Mide el porcentaje de la deuda externa al PIB. Datos de 1988 – 1999.
$\frac{IED}{Y}$	Mide el porcentaje de la inversión extranjera directa al PIB. Datos de 1988 – 1999.
$\frac{D_{cp}^*}{Y}$	Mide el porcentaje de la deuda externa de corto plazo al PIB. Datos de 1988 – 1999.
$\frac{RIN}{Y}$	Mide el porcentaje de la Reservas Internacionales Netas al PIB. Datos de 1988 – 1999.

Cuadro 2.2
CRECIMIENTO EN AC Y EL CAPITAL HUMANO
1988 - 1999

País	\hat{y}	y_{90}^{88}	y^{99}	Kh^{99}
CR	3.5	1,865	8,860	0.86
PA	2.8	2,114	5,875	0.84
ES	2.6	1,040	4,344	0.74
BE	2.0	1,791	4,959	0.84
GT	1.4	883	3,674	0.64
HN	0.2	649	2,340	0.69
NI	-0.6	522	2,279	0.69
AC	1.7	1,266	4,619	0.75
ANT	-0.1	4,325	8,053	0.76
RAL	1.9	2,137	6,043	0.81

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

La tercera columna muestra el ingreso per cápita en dólares que alcanzaron en 1999 los países, ajustados por el poder de compra⁸.

Finalmente la columna Kh^{99} (índice de capital humano) es un mejor indicador de la calidad de vida de los habitantes que utilizar únicamente el ingreso per cápita, y eventualmente, del potencial de crecimiento de un país.

Las últimas tres filas del cuadro presentan el promedio de las variables para tres regiones: América Central (AC), Antillas (ANT), y el resto de América Latina (RAL).

Algunos de los resultados que podemos extraer a partir de la información del cuadro son:

- América Central es una región relativamente pobre y heterogénea, en promedio sus índices de capital humano e ingreso per cápita son menores que para el resto de países analizados. El ingreso per cápita de Costa Rica en 1999 era aproximadamente cuatro veces mayor que el de Nicaragua según la estimación por Paridad de Poder de Compra.
- Para América Central, durante el período analizado, prácticamente el crecimiento del ingreso per cápita fue proporcional al ingreso con el que partieron en 1988. Así, los países con mayor ingreso per cápita en 1988 son los que crecieron más durante el período. Esto significa que, para el año 1999 la brecha en cuestión de ingreso per cápita al interior de la región centroamericana había aumentado.

⁸ El ingreso per cápita ajustado por paridad de poder de compra elimina el problema de comparar ingresos entre países con diferentes niveles de precios. Se puede definir como el ingreso que en promedio tendría anualmente un habitante del país, en Estados Unidos.

- Las Antillas sin embargo, mostraron un pobre desempeño en materia de crecimiento económico durante la década analizada, partiendo de un ingreso alto, en comparación con el promedio de América Latina. Parece que las Antillas están “esperando” que las otras regiones las alcancen en lo que se refiere a niveles de vida.

2.1.2 El crecimiento y la estabilidad macro

Con el fin de analizar la relación entre crecimiento y estabilidad macroeconómica se construyó una variable denominada “Riesgo macroeconómico” (RM) que agrupa cuatro factores que ayudan a explicar la estabilidad macro de un país, éstos son: La razón de deuda externa al PIB, la inflación, el déficit de la cuenta corriente al PIB, y el déficit fiscal⁹.

El cuadro 2.3 presenta la metodología para calcular la variable RM:

Se obtuvo el promedio simple de la puntuación de cada indicador, resultando una variable proxy del riesgo macroeconómico, la que tendrá un valor más alto para aquellos países que presentan características de menor estabilidad en el ambiente macroeconómico¹⁰.

Adicionalmente se incluyeron cuatro variables más: la razón de Inversión Bruta a PIB, que se utiliza para medir el potencial de crecimiento que tiene una economía, así como la desviación estándar de los términos de intercambio, σ_{IT} el tipo de cambio σ_{IC} nominal y del tipo de cambio real σ_{ICR} .

El cuadro 2.4 presenta los indicadores antes expuestos. Nuevamente se ordenaron los países por el crecimiento del ingreso per cápita.

A priori esperaríamos que los países con mayor volatilidad en sus principales precios crezcan menos

9 En la medida que los valores de estos cuatro indicadores sean menores para un país, éste logrará un menor riesgo macroeconómico.

10 Los criterios para definir el riesgo macroeconómico surgen por decisión propia, en el caso del nivel de riesgo 1 se usan las reglas de prudencia ya establecidas. El índice puede mejorarse incorporando más variables –como reservas a importaciones, M2 a PIB, etc- y haciendo más fina la clasificación, al pasar de una escala de 1 a 5 por otra de 1 a 10 por ejemplo. No obstante con las 4 variables utilizadas y la escala definida se llega a los resultados esperados.

11 El t-calculado para la dummy es -3.21, con 24 grados de libertad.

Nivel de Riesgo	Deuda externa al PIB	Inflación	Déficit de Cuenta Corriente al PIB	Déficit Fiscal al PIB
1	0 –25	0 - 5	Menor que 3.5	Menor que 3.5
2	25.01 – 50	5.01 - 20	3.51 a 5	3.51 a 5
3	50.01 – 100	20.01 - 50	5.01 a 10	5.01 a 10
4	100.01 – 200	50.01 - 100	10.01 a 20	10.01 a 20
5	200.01 o más	100.01 o más	Mayor que 20.01	Mayor que 20.01

a causa de los efectos dañinos de la mayor incertidumbre en la actividad económica.

Algunas conclusiones que podemos extraer:

- La relación entre menor crecimiento y más riesgo macro resulta clara en Honduras y Nicaragua.
- Paradójicamente, la razón I/PIB resulta mayor precisamente en los países que menos crecen, la razón puede deberse a la inclusión de inversión en estructuras residenciales, el peso de la inversión pública para reponer stock de capital destruido por desgracias naturales y el bajo retorno de los proyectos de inversión.
- Otra relación que parece insinuarse de ese cuadro es que en los países con sistemas cambiarios más fijos de AC tienen los menores indicadores de riesgo macro. De hecho en América Latina es posible identificar 7 países con sistemas cambiarios fijos, para el período de análisis 1988 – 1999; en ellos el riesgo macro es menor respaldado por un nivel de significancia del 95%¹¹. El promedio de

País	\hat{y}	RM	$\frac{I}{Y}$	σ_{IT}	σ_{IC}	σ_{ICR}
CR	3.5	2.1	20.9	7.0	72.5	4.4
PA	2.8	1.9	22.1	3.2	0.0	6.7
ES	2.6	1.7	16.5	28.0	1.5	10.7
BE	2.0	1.7	25.2	2.8	0.0	3.7
GT	1.4	1.9	15.0	5.6	1.4	9.4
HN	0.2	2.7	28.7	11.1	4.5	17.2
NI	-0.6	3.8	25.9	12.0	4.3	13.9
AC	1.7	2.3	22.0	10.0	12.0	9.4
ANT	-0.1	1.8	19.0	11.2	3.7	12.1
RAL	1.9	2.4	21.3	8.4	292.5	17.3

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

riesgo macro en AL es 2.23 y en esos 7 países es 1.7. Pero como se aprecia en las últimas filas del cuadro -del efecto regional- esa relación puede estar sesgada por los países de las Antillas, con una mayoría de países con tipos de cambio fijo y con el menor índice de riesgo macro.

- Las variables de términos de intercambio, tipo de cambio nominal y real presentadas como la desviación estándar del periodo, pretenden transmitir la idea de que la volatilidad de los precios -relativos, nominales y reales respectivamente- tienen un efecto negativo en la actividad económica. Esa relación se trata de cuantificar en la siguiente parte del documento. La desviación estándar en Costa Rica del tipo de cambio nominal aparece en el primer lugar¹², pero con la segunda menor variabilidad del tipo de cambio real, lo que refleja el uso de la política cambiaria como el instrumento para minimizar tal variabilidad. En Panamá y Belice, con un sistema cambiario mucho más fijo, también la variabilidad del tipo de cambio real es muy baja, que se debe en ambos casos, a inflaciones muy cercanas a la internacional de referencia -la de Estados Unidos-.
- La desviación estándar del tipo de cambio nominal es mucho menor para el promedio de América Central cuando se compara con el resto de América Latina. Lo mismo ocurre con el tipo de cambio real. Este punto se abordará nuevamente en el siguiente capítulo.

2.1.3 Crecimiento económico y desempeño del sector externo

La comparación del crecimiento y los indicadores del sector externo se presenta en el cuadro 2.5. Los indicadores utilizados son: apertura económica, evolución de los activos y pasivos internacionales y la confianza internacional que un país puede estar recibiendo, y que se traduce en mayores flujos de inversión extranjera directa.

La apertura económica se midió de la forma convencional, como la suma de exportaciones e

importaciones al PIB (el promedio del periodo) variable $\frac{X+M}{Y}$.

También se calcularon las tasas de crecimiento promedio en el periodo para: la relación deuda externa al PIB - $\frac{D^*}{Y}$, la inversión extranjera directa al PIB-, $\frac{IED}{Y}$ la deuda de corto plazo al PIB - $\frac{D_{cp}^*}{Y}$ y las reservas internacionales netas al PIB - $\frac{RIN}{Y}$.

El indicador de apertura refleja que AC es la región que en promedio depende más del comercio (en promedio 92%, versus 62% para el resto de América Latina).

En cuanto al crecimiento de la deuda externa y de la deuda de corto plazo, son deseables tasas negativas, es decir, que los países reduzcan su nivel de endeudamiento, ya que esto se traducirá en una mejora de su posición externa, y por ende en menor riesgo país¹³. Una limitación de considerar únicamente las tasas de cambio es que no se consideran los montos con los que partieron las variables consideradas.

Con el stock de Reservas al PIB, podría argumentarse que hasta cierto punto sería conveniente una tasa de crecimiento positiva, en cuanto ello significa que el país se encuentra en una posición favorable para hacer frente al pago de obligaciones en moneda extranjera. Sin embargo, la existencia de costos cuasi-fiscales que suelen acompañar a una política de acumulación de reservas pone en tela de juicio las bondades de tal objetivo.

Finalmente, los países ven con buenos ojos el crecimiento de la inversión extranjera directa, ya que se interpreta como un voto de confianza del resto del mundo hacia el país receptor y una oportunidad de

Cuadro 2.5
CRECIMIENTO EN AC E
INDICADORES EXTERNOS 1988 - 1999

País	\hat{Y}	$\frac{X+M}{Y}$	$\frac{D^*}{Y}$	$\frac{IED}{Y}$	$\frac{D_{cp}^*}{Y}$	$\frac{RIN}{Y}$
CR	3.5	80.4	-11.4	6.7	-4.2	-4.2
PA	2.8	180.2	-6.0	25.4	-15.2	16.8
ES	2.6	52.3	-4.6	32.2	7.4	10.5
BE	2.0	117.6	3.9	-10.6	25.9	-9.0
GT	1.4	42.6	-5.1	-6.3	7.7	5.6
HN	0.2	82.8	2.0	6.2	6.7	28.5
NI	-0.6	87.8	-3.7	38.7	-1.5	16.7
AC	1.7	91.9	-3.6	13.2	3.8	9.3
ANT	-0.1	86.7	-5.4	0.6	-5.0	5.6
RAL	1.9	61.9	-3.1	18.8	1.5	12.6

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

12 En realidad ese primer lugar corresponde a Nicaragua por que en el periodo de análisis se ha cambiado de moneda dos veces, una en febrero de 1988 y otra en abril de 1991 debido a la hiperinflación.

13 Hay que considerar sin embargo que la sustitución de deuda interna por externa podría resultar conveniente en algunos casos, por ejemplo, si permite acceder a menores tasas de interés. Otro factor a considerar es la posición inicial de deuda externa que tenga un país.

creación de fuentes de empleo y de transferencia tecnológica.

Del cuadro 2.5 queda en evidencia que el comportamiento de estas variables ha sido bastante heterogéneo para los países de la región.

Al observar el desempeño para los países de la región, claramente en Belice todos los indicadores siguieron un comportamiento no deseado, aumentando el endeudamiento de corto plazo, la deuda externa, y experimentando caídas tanto en la inversión extranjera directa como porcentaje del PIB como en la proporción de Reservas al PIB. A pesar de estos factores adversos, el crecimiento de Belice estuvo por encima del promedio de la región, lo cual nos puede estar indicando que es importante considerar las condiciones iniciales, y que

Recuadro No. 2 LA INTEGRACIÓN FINANCIERA DE CENTROAMÉRICA

Con respecto a los flujos de capitales hay que admitir que Centroamérica se ha encontrado en los últimos años prácticamente en el anonimato, en el sentido que como receptor de inversión extranjera directa su participación ha sido muy modesta. A excepción del tan bien documentado caso de INTEL en Costa Rica, la inversión extranjera directa en el resto de países ha provenido en la mayoría de los casos de los procesos de privatización. En la comparación con Latinoamérica los grandes protagonistas siguen siendo Brasil, Argentina, México, y Chile.

Un detalle a considerar con la Inversión Extranjera Directa en la región, es que el auge en los últimos años proviene de los mismos países de Centroamérica. Así, tenemos que empresas locales tratan de consolidarse a nivel de región y se expanden a los demás países, en algunos casos, estableciendo alianzas con otras empresas o grupos. Ejemplos de este tipo de inversión los encontramos en el sector financiero, de alimentos, construcción, hotelería, centros comerciales, tiendas de departamentos y supermercados.

También ocurre que las últimas ventas de bonos al mercado mundial por parte de algunos países centroamericanos se han colocado dentro de la misma región, los principales actores parecen ser los inversionistas salvadoreños y costarricenses. Al respecto en julio de 2001, de los \$353 millones que vendió el Gobierno de El Salvador en Nueva York, los puestos de bolsa costarricenses compraron al menos \$20 millones, aunque el presidente del Banco Central de Costa Rica –Eduardo Lizano– estimaba que esa cifra podría ser de \$50 millones². Luego en octubre de 2001 los salvadoreños estaban comprando eurobonos ticos, “En solo dos días, el mercado salvadoreño logró negociar \$6.7 millones correspondientes a dos emisiones de eurobonos ticos...”¹.

¹ Tomado de la página web de La Nación del 28 de julio de 2001, “Ticos apetece bonos salvadoreños”.

² Tomado de la página web de La República del 29 de octubre de 2001, “Salvadoreños negocian eurobonos ticos”.

el crecimiento de los países depende de muchos otros factores de distinta índole.

En El Salvador y Guatemala parece que ocurre una sustitución de deuda de largo plazo por deuda de corto plazo, al tiempo que ambos acumulan más reservas, pero en el caso de Guatemala la tasa de crecimiento de la $\frac{IED}{Y}$ es negativa, a diferencia de El Salvador. En Honduras aumentan tanto los pasivos como los activos internacionales y la tasa de crecimiento de la $\frac{IED}{Y}$ es positiva. En Costa Rica se disminuye en mayor porcentaje la deuda externa, también disminuye la deuda de corto plazo –ambas en relación al PIB– y aumenta la $\frac{IED}{Y}$.

Podemos concluir pues, que el comportamiento de los países de América Central en sus indicadores externos también resulta heterogéneo.

En la comparación por regiones se aprecia que el resto de AL tiene una mayor tasa de crecimiento de la $\frac{IED}{Y}$ y mayor acumulación de $\frac{RIN}{Y}$.

En general, no pareciera que existen vínculos muy evidentes entre estos indicadores de vulnerabilidad externa y el crecimiento económico para el período en cuestión.

En el recuadro 2 se presentan algunas generalidades de la inversión extranjera directa en Centroamérica y de la movilidad de capitales entre los mismos países del área.

2.2 EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AL Y LOS REGÍMENES CAMBIARIOS

En esta sección analizamos si la elección de régimen cambiario tiene algún efecto en el crecimiento económico de los países de América Latina.

En AL es posible identificar 7 tipos de esquemas cambiarios, tal como se presenta en el cuadro 2.6.

Para evaluar si existe algún desempeño superior con respaldo estadístico entre un régimen cambiario u otro, realizamos una regresión utilizando los datos promedio para el período en un análisis de corte transversal. Como única variable explicativa se utilizó una dummy para los países que tienen un sistema que podríamos llamar de tipo de cambio fijo¹⁴.

¹⁴ Nótese que no estamos encontrando los determinantes del crecimiento, únicamente queremos determinar si el promedio de crecimiento de los países con tipos de cambio fijo es estadísticamente diferente al de los países con otros sistemas cambiarios –una simple prueba t–

Cuadro 2.6
REGÍMENES CAMBIARIOS EN AL EN 1999*

Régimen cambiario	Sigla	Contador	Países
Sustitución de moneda	NS	1	Panamá
Caja de Convertibilidad	CBA	1	Argentina
Fijo de Facto	FP	5	Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador y Trinidad y Tobago
"Crawling peg"	CP	3	Bolivia, Costa Rica y Nicaragua
"Crawling peg" y bandas cambiarias	CB	3	Honduras, Uruguay y Venezuela
Flotación sucia	MF	5	República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Paraguay y Surinam
Flotación independiente	IF	8	Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Haití, México y Perú.

(*) De 1999 a la fecha, únicamente tres países han cambiado su clasificación de régimen cambiario: Argentina, Ecuador y El Salvador.
Fuente: Elaboración propia a partir de Fischer (2001).

Como se aprecia del cuadro 2.7, aunque el promedio de crecimiento para los países con sistemas fijos es mayor respecto a los países con otros sistemas cambiarios, esa diferencia no tiene respaldo estadístico, como lo refleja la alta probabilidad de no rechazar la hipótesis nula –en este caso que no existe ninguna diferencia entre ambos promedios-. Estos resultados se mantienen si hacemos la comparación en los países de Centroamérica.

Estos resultados coinciden con lo que la mayoría de autores han encontrado: el régimen cambiario por sí solo no tiene efectos significativos en la tasa de crecimiento de una economía. Además se debe reconocer que en algunas ocasiones la decisión del régimen cambiario no es el resultado de una decisión deliberada, sino que es el desenlace de eventos que precipitan cambios en la política cambiaria¹⁶.

En El Salvador, el paso de un sistema fijo de facto, a uno que prácticamente es dolarización, no ocurre por la presión de una crisis, sino por la percepción del Gobierno de que no se estaban aprovechando al máximo los beneficios de un sistema cambiario fijo y en cambio se tenían que afrontar todos sus costos.

Cuadro 2.7
DIFERENCIAS DE LOS PROMEDIOS DE CRECIMIENTO SEGÚN REGÍMENES CAMBIARIOS

	Promedio de crecimiento económico per cápita	Valor del "t calculado o estadístico"	Probabilidad de no rechazar la hipótesis nula
Países con tipos de cambio fijos –los 7 anteriores–	1.7%	0.38	0.71
Países con otros regímenes cambiarios	1.3%		

Quienes cumplen ese criterio son los primeros 7 países que aparecen en el cuadro 3.6, Panamá, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador y Trinidad y Tobago¹⁵.

Los resultados de las diferencias de promedio de crecimiento para esos países respecto al resto de países de América Latina, se presentan en el cuadro 2.7:

15 Hay que reconocer que estamos incurriendo en el error de comparar el crecimiento en el periodo 88-99 con la información del sistema cambiario al 99, dado que en ese periodo tenemos países que cambiaron su sistema cambiario.

16 Por ejemplo, México se vio obligado a la flotación a raíz del efecto tequila en diciembre de 1994, lo mismo ocurrió con Brasil en 1999. Ecuador y Argentina adoptan dolarización y caja de convertibilidad, respectivamente, como un intento por arreglar sus desequilibrios macro, pero Argentina abandona la fijación a partir de diciembre del 2001.

2.2.1 Las fuentes del crecimiento económico

Una de las preguntas más relevante en macroeconomía es ¿Cuáles son las fuentes de crecimiento económico sostenido?. Si bien es cierto en la sección anterior concluimos que el régimen cambiario no guarda una relación directa con el crecimiento económico, en esta sección quisimos analizar otras variables que tienen el potencial de tener un efecto significativo en el crecimiento de los países.

Consideramos que las variables que se han utilizado en el capítulo: riesgo macro, I/PIB, apertura y términos de intercambio pueden ser variables relevantes en la explicación del crecimiento económico per cápita de cada uno de los países¹⁷.

Las hipótesis que se definen son: el riesgo macro tiene una relación negativa con el crecimiento –a mayor riesgo macro, la inestabilidad económica que eso conlleva provoca un entorno desfavorable a las decisiones de inversión y producción-; la inversión al PIB tiene un efecto positivo en el crecimiento puesto que funciona como indicador de una potencial mayor producción en el futuro dado el aumento del stock de capital.

La apertura tiene una relación positiva por las oportunidades de crecimiento que provienen de la inserción con el resto del mundo en el intercambio de bienes y servicios, esta relación se espera que sea más determinante entre “menores” sean las economías. Esperaríamos también una relación positiva con los términos de intercambio: al aumentar la relación de intercambio, aumentan los incentivos para la producción de bienes exportables además de generarse un aumento de la capacidad de compra real del país. También se espera que el impacto de los términos de intercambio sea mayor en las economías más pequeñas.

Las anteriores variables en las secciones previas se presentaron como promedios o como la desviación estándar para el periodo 1988-1999. En esta sección utilizamos estas series en un panel de datos definido por 24 países¹⁸ latinoamericanos en un periodo de 12 años, con el fin de incorporar la información de cómo cambian esas variables en el tiempo y su relación con el crecimiento.

Además de cuantificar la contribución de esas variables al crecimiento, nos interesa separar el efecto regional según la clasificación de países de América Central (AC), Las Antillas (ANT) y el Resto de América Latina (RAL) que se ha venido utilizando en este capítulo. Los resultados de la regresión se muestran en el cuadro 2.8.

En la columna de resultados llamada “todos los países”, se presentan los coeficientes de regresión para los 24 países de la muestra. Las siguientes 3 columnas presentan coeficientes de regresión restrin-

Cuadro 2.8
VARIABLE DEPENDIENTE:
LOGARITMO DEL PIB PER CÁPITA

Variable	Todos los países	AC	ANT	RAL
Riesgo macro	-0.0191 (-8.9645)*	-0.0541 (-1.7922)*	-0.1407 (-4.4600)*	0.1088 (-11.9321)*
Inversión al PIB	0.0046 (3.1315)*	0.0004 (0.2903)	-0.0054 (-2.6662)*	0.0048 (2.9288)*
Apertura	0.0001 (0.2944)	0.0023 (4.4674)*	0.0037 (10.1259)*	-0.0003 (-1.1853)
Términos de intercambio	0.0013 (2.6863)*	0.0021 (6.8834)*	0.0031 (6.8739)*	-0.0002 (-0.3875)

Notas: Número de observaciones 252, 74, 42 y 136 respectivamente. Los valores entre paréntesis corresponden a las pruebas t, los que aparecen con un “*” significa que son estadísticamente significativas al 5%. Las variables explicativas aparecen con un rezago para evitar el problema de endogeneidad. Los resultados completos aparecen en el Anexo de regresiones.

gidos a la información de cada una de las tres áreas geográficas ya definidas.

Al interpretar los coeficientes de regresión aparece la variable riesgo macro como la única que siempre es relevante –con el signo esperado y superando la prueba t-. La Inversión al PIB no es significativa en AC y presenta el signo contrario en ANT. La apertura es una variable significativa en AC y ANT, regiones que por el tamaño de sus economías presentan una mayor dependencia del comercio internacional y ese razonamiento se apoya en el efecto de los términos de intercambio sobre el crecimiento.

De los resultados de la regresión se obtiene una similitud entre la región de América Central y Las Antillas, especialmente en la contribución al crecimiento de la apertura económica y los términos de intercambio.

Ahora bien, para el elaborador de las políticas, resultará interesante, conocer únicamente aquellas variables sobre la cual puede tener algún grado de control. Obviamente los términos de intercambio, si bien tienen un efecto directo en el crecimiento, son imposibles de maniobrar para las autoridades económicas, al menos para el caso de país pequeño que caracteriza a Centroamérica.

Siguiendo esta idea, los esfuerzos deberían centrarse en la reducción de la inestabilidad macroeconómica, lo que según nuestros hallazgos empíricos, contribuiría a que los países crecieran más. La pregunta relevante es, pues, ¿Qué régimen cambiario (si es que alguno) contribuye de mejor forma a lograr esta estabilidad macroeconómica?. En este documento encontramos que el análisis realizado para Centroamérica señala a los regímenes fijos como un precursor de tal estabilidad. Sin embargo sabemos que la evidencia

17 Es obvio que deberían de considerarse otro grupo de variables tales como las utilizadas por Barro, pero dada la secuencia de análisis macro seguida, nos interesa cuantificar el efecto de esas variables en el crecimiento, aunque tengamos que reconocer los problemas potenciales de sobrestimación o subestimación de los coeficientes de regresión al incurrir en el problema de variables omitidas.

18 Se excluyó a Bahamas y Barbados por carecer de información sobre términos de intercambio.

empírica es bastante mixta y es difícil obtener conclusiones al respecto.

2.3 EL PESO DE AMÉRICA CENTRAL EN AMÉRICA LATINA

Esta sección pretende ilustrar la importancia relativa que tiene América Central en el continente, para lo cual se utilizan los datos del PIB per cápita y de PIB por km², para tener dos medidas de comparación estándar.

La información es para los 26 países de América Latina de la muestra ordenados por su tasa de crecimiento promedio en el periodo 1988-1999. La mayoría de las cifras son para el año 1999, las variables de tasa de crecimiento –TCPC– y RM representan el promedio del periodo.

La primera columna del cuadro presenta el crecimiento económico per cápita promedio del período, la segunda columna el índice de riesgo macro, la tercera el PIB per cápita según la paridad del poder de compra, la cuarta el territorio, la quinta la razón del PIB real año

Cuadro 2.9
REGÍMENES CAMBIARIOS EN AMÉRICA LATINA Y LA RELACIÓN PIB PER CÁPITA Y POR KM²

No.	Países de AL	TCPC	RM	PIBCP (Km ²)	Territorio Km ²	PIBR por en miles	Población	PIBRPC	Moneda	Régimen Cambiario	Tipo de Cambio
1	Chile	5.45	1.93	8,652	756,629	78,254	15,019	3,942	Pesos	I F	565.9
2	Guyana	4.68	3.91	3,640	214,970	2,956	855	743	Dólares de Guyana	I F	182.4
3	Uruguay	3.55	2.14	8,879	177,508	71,112	3,313	3,810	Pesos	C B	12.4
4	Costa Rica	3.55	2.09	8,860	50,900	230,835	3,933	2,987	Colones	C P	312.3
5	Argentina	2.91	1.82	12,277	2,776,889	84,443	36,577	6,411	Pesos	C B A	1
6	Panamá	2.79	1.91	5,875	77,082	103,775	2,812	2,845	Balboas	N S	1
7	Rep.Dom.	2.73	1.95	5,507	48,442	206,523	8,364	1,196	Pesos	M F	16.5
8	El Salvador	2.64	1.70	4,344	20,935	387,939	6,154	1,320	Colones	F P	8.8
9	Colombia	2.03	2.09	5,749	1,138,914	62,747	41,564	1,719	Pesos	I F	2213.8
10	Belice	1.98	1.73	4,959	22,965	24,590	235	2,403	Dólares de Belice	F P	2
11	Bolivia	1.73	2.50	2,355	1,098,581	7,146	8,142	964	Bolivianos	C P	6.3
12	Perú	1.68	2.64	4,622	1,280,219	44,253	25,230	2,147	Nuevos Soles	I F	3.5
13	Tr. y Tobago	1.65	1.73	8,176	5,128	1,265,815	1,289	5,036	Dólares de TyT	F P	6.3
14	México	1.63	2.16	8,297	1,967,183	178,242	97,365	3,601	Nuevos Pesos	I F	9.3
15	Guatemala	1.38	1.91	3,674	108,889	104,325	11,090	1,024	Quetzal	M F	7.8
16	Brasil	1.06	2.09	7,037	8,456,508	63,442	167,988	3,194	Reales	I F	1.8
17	Barbados	0.43	1.39	14,353	430	4,486,279	269	7,171	Dólares de Barbados	F P	2
18	Ecuador	0.42	2.70	2,994	270,670	56,553	12,411	1,233	Sucres	I F	25000
19	Jamaica	0.2	2.55	3,561	10,991	386,189	2,560	1,658	Dólares de Jamaica	M F	43.7
20	Honduras	0.2	2.73	2,340	112,088	36,081	6,316	640	Lempiras	C B	14.9
21	Venezuela	0.13	2.73	5,495	912,050	78,723	23,706	3,029	Bolívares	C B	690.1
22	Surinám	0.13	2.52	4,178	163,265	2,077	415	817	Guilders	M F	1161.5
23	Paraguay	-0.19	1.73	4,384	406,752	18,533	7,539	1,407	Guaraníes	M F	3488.3
24	Nicaragua	-0.58	3.84	2,279	118,358	20,233	4,938	485	Córdovas oro	C P	12.9
25	Bahamas	-0.81	1.48	15,258	13,935	252,185	301	11,675	Dólares de Bahamas	F P	1
26	Haití	-5.05	1.95	1,464	27,750	60,908	8,087	209	Gourdes	I F	24.3

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos del BID y de Fischer (2001).

Cuadro 2.10
POSICIÓN DE CADA PAÍS DE AMÉRICA CENTRAL RESPECTO A AMÉRICA LATINA

	TCPC	RM	PIBCP	Territorio	PIBR p/km ²	Población	PIBRPC
Belice	10	4	14	21	21	26	12
Costa Rica	4	13	5	18	6	17	10
El Salvador	8	3	17	22	3	15	17
Guatemala	15	9	19	16	9	9	20
Honduras	20	23	24	15	20	14	24
Nicaragua	24	25	25	14	22	16	25
Panamá	6	8	10	17	10	19	11

1999 al territorio, la sexta la población, la séptima el PIB per cápita real de 1999 –el año base es 1990– y las últimas 3 columnas presentan información del régimen cambiario.

El cuadro 2.10 utiliza la información de las primeras 7 columnas del cuadro anterior y presenta la posición de cada país de América Central.

En el crecimiento económico, América Central tiene 4 países en el “top ten”, lo mismo en el orden deseado del riesgo macro, pero también en ambos indicadores, Honduras y Nicaragua tienen un pobre desempeño, resultado que lamentablemente se repite en los otros indicadores. Como información relevante del cuadro, El Salvador es tercero en el mayor PIB real por km², Costa Rica es décimo en el orden según PIB real per cápita y quinto en el PIB per cápita por paridad del poder de compra.

Cuadro 2.11
NÚMERO EQUIVALENTE DE MONEDAS QUE TENDRÍAN LOS SIGUIENTES PAÍSES SEGÚN EL PIB REAL, LA POBLACIÓN Y EL TERRITORIO DE AMÉRICA CENTRAL

	PIB real	Población	Territorio
BRASIL	81	33	115
ARGENTINA	36	7	38
MÉXICO	53	19	27
PERÚ	9	5	18
COLOMBIA	11	8	16
BOLIVIA	1	2	15
VENEZUELA	11	5	12
CHILE	9	3	10

Fuente: Cálculos propios. Los datos se tomaron de la base de datos del BID

Los gráficos 2.1 y 2.2 brindan información del tamaño relativo de cada país en América Central y del tamaño relativo de la región respecto a Latinoamérica.

Si construimos al país América Central, sumando los territorios, poblaciones y la producción real de cada economía valorada en unidades monetarias comunes –dólares reales de 1990– y a “ese país” lo volvemos a comparar, encontramos que, en el orden del PIB por km² queda de tercero en AL y ocupa el puesto 14 del PIB per cápita –superando a Ecuador, Repú-

blica Dominicana, Bolivia, Surinam, Guyana y Haití–.

Por el orden del territorio, el lugar es el noveno y en población con sus 35.5 millones de habitantes el quinto lugar.

Un objetivo del análisis anterior, adicional al de conocer el tamaño relativo de América Central, es el cuestionamiento de si para la escala centroamericana es conveniente contar con 7 monedas diferentes –si El Salvador sigue en la senda de dolarización 6 monedas–. Como se mencionó antes, el país “América Central” es el noveno por su territorio consolidado debajo de la mayoría de los países de América del Sur –con la excepción de Paraguay, Ecuador, Guyana, Uruguay y Surinam– y debajo de México, y supera a los países de las Antillas.

Dada esa extensión de terreno consolidada, se tiene un promedio de una moneda diferente por cada 73,031 km² ¹⁹. A esa extensión ahora sólo superamos a los 6 países de la muestra de las Antillas: República Dominicana, Haití, Bahamas, Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados en el orden respectivo. Otras relaciones de magnitud son, en promedio por cada 5 millones de habitantes o por cada 7 mil millones de dólares reales de 1990, se tiene una moneda diferente en América Central. Si esas magnitudes las comparamos con los 8 países más grandes de América Latina se encontraría el número de monedas equivalentes que tendrían esos países. Esos resultados aparecen en el cuadro 2.11.

Los resultados anteriores lo único que desean transmitir es el efecto “escala” de América Central.

¹⁹ Un análisis similar, utilizando datos de población e ingreso per cápita y comparando con Estados Unidos es utilizado por Rodas (2000).

2.4 CONCLUSIONES

- El desempeño de los países de América Latina puede explicarse por la calidad de políticas económicas, y no solamente, por factores externos tales como *shocks* de términos de intercambio. América Central aparece como la región más pobre en América y con aumentos en la brecha del ingreso per cápita al interior de la región en la última década.
- Para América Central, el indicador de riesgo macro aparece relacionado con el crecimiento económico, en especial sobresale la relación entre inestabilidad macro y bajo crecimiento en Honduras y Nicaragua. Comparada con el resto de América Latina, América Central ha tenido menor volatilidad de los precios macroeconómicos, tipo de cambio nominal y real. Por otro lado, la volatilidad de los términos de intercambio ha sido mayor para América Central.
- La región centroamericana ha logrado disminuir la deuda externa al PIB en el período considerado, pero ha aumentando la relación de la deuda externa de corto plazo al PIB, lo cual no es un resultado deseado y puede representar problemas de financiamiento del déficit fiscal de los países. También la región se ve superada por el resto de América Latina como destino de la inversión extranjera directa.
- Con los datos disponibles no es posible determinar una forma de desempeño superior, en términos de crecimiento económico, de los tipos de cambio fijos sobre los otros regímenes cambiarios.
- Encontramos evidencia estadística que apoya el efecto positivo que tiene en el crecimiento económico la inversión al PIB, el ambiente macro estable y la mejora en los términos de intercambio para toda América Latina. El efecto de la apertura sólo es significativo para el área centroamericana y las Antillas.

Gráfico 2.1
PESOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL
SEGÚN ALGUNOS INDICADORES

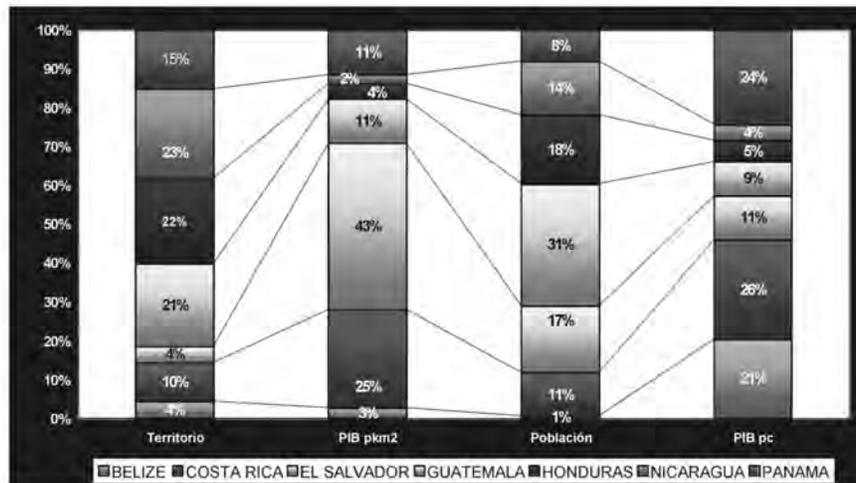
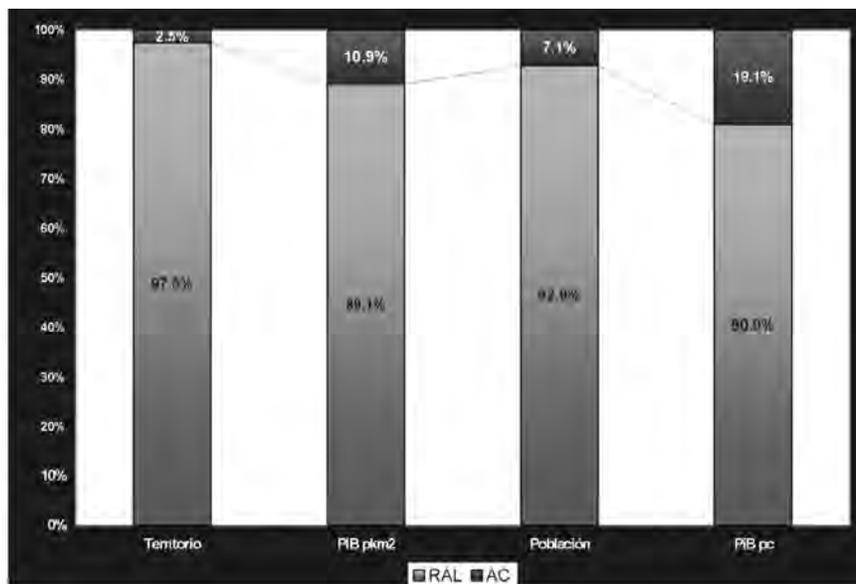


Gráfico 2.2
EL PESO DE AMÉRICA CENTRAL EN AMÉRICA LATINA



- Consideramos que para el tamaño de América Central contar con 5 o 6 monedas puede no ser conveniente, ya que no se aprovecha la economía de escala necesaria para el uso efectivo de la política monetaria dada la información de PIB per cápita y PIB territorial. Además los mercados de divisas pueden ser fácilmente alterados por participantes fuertes, lo que provocaría sobrerreacciones en el tipo de cambio si éste tuviese mayor flexibilidad. Este punto se amplía en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

LOS REGÍMENES CAMBIARIOS EN CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

“...las crisis cambiarias en Centroamérica son también interesantes porque los países de esta región (con excepción de Nicaragua) parecen haber alcanzado mayor estabilidad en su tipo de cambio que la mayoría de sus vecinos latinoamericanos. De hecho, algunos países centroamericanos lograron mantener un tipo de cambio fijo con respecto al dólar por un período de tiempo largo. En Honduras, por ejemplo, la paridad fija duró más de siete décadas!”²⁰

En este capítulo se cubren algunos de los tópicos más relevantes en la discusión de los regímenes cambiarios en la región centroamericana. Se analizan algunos de los costos y beneficios asociados a las distintas alternativas cambiarias, además de otros elementos que suelen acompañar el debate en la región.

Introducimos el capítulo con una reseña histórica de las condiciones económicas de la región.

3.1 HISTORIA DE LOS REGÍMENES CAMBIARIOS EN CENTROAMÉRICA

En esta sección se hace una breve reseña de la evolución de las condiciones económicas y cambiarias de los países de Centroamérica en las últimas décadas. Los datos a los que se tuvo acceso nos permite analizar alguna información económica para el área centroamericana a partir de la década de los sesenta. La evolución de la política cambiaria, y en general de la situación económica de los países centroamericanos presenta tres períodos bastante similares entre los cinco países:

Las décadas de los 60 y 70. Centroamérica se destacó por su estabilidad macroeconómica (mucho más clara en la década de los 60's), lo que contribuyó a que los cinco países lograran mantener exitosamente tipos de cambios fijos de facto. Gran parte de las más altas inflaciones que experimentaron los países en la década de los 70 se atribuye a los shocks petroleros de 1973 y 1979. No obstante, Bulmer Thomas (1989) se

refiere a este período como “la ilusión de una edad de oro”, en parte porque debajo de la fachada de estabilidad macroeconómica se escondían malestares de índole social que inevitablemente culminarían en las crisis políticas de los años 80.

La década de los 80. Centroamérica sufre la mayor turbulencia económica de las últimas cuatro décadas. La inestabilidad económica vivida en la época no solamente fue gatillada por los problemas internacionales que perjudicaron a toda América Latina, sino que además se sumaron graves problemas políticos internos en algunos de los países del istmo centroamericano.

Desde inicio de los 80, El Salvador fue azotado por una guerra civil que duraría toda la década. En Nicaragua, la caída del gobierno de Somoza en 1979, y la sustitución por el gobierno sandinista cambiaría la historia de ese país. Guatemala también sufrió las consecuencia de una guerra civil prolongada.

En palabras de Bulmer Thomas (1989), refiriéndose a la crisis de los 80's: “la baja cíclica más reciente (desde 1978/9) ha eliminado casi tres décadas de aumento en el PIB real per cápita en El Salvador y Nicaragua, dos décadas en Honduras, una y media en Guatemala y una década en Costa Rica. Estas reducciones claramente se comparan con las del decenio de 1930...”

Los siguientes gráficos muestran la trayectoria de dos de los indicadores económicos más importantes: inflación y crecimiento de producto, donde queda plasmada la dimensión de la crisis vivida en los países en esa década. De hecho Nicaragua forma parte de una lamentable lista de 18 países que experimentaron tasas de crecimiento del ingreso per cápita negativas entre 1960 – 1990²¹.

20 Traducción libre de Esquivel y Larraín (1999).

21 Barro y Sala – i – Martín (2001)

Gráfico 3.1
INFLACIÓN 1960-2000

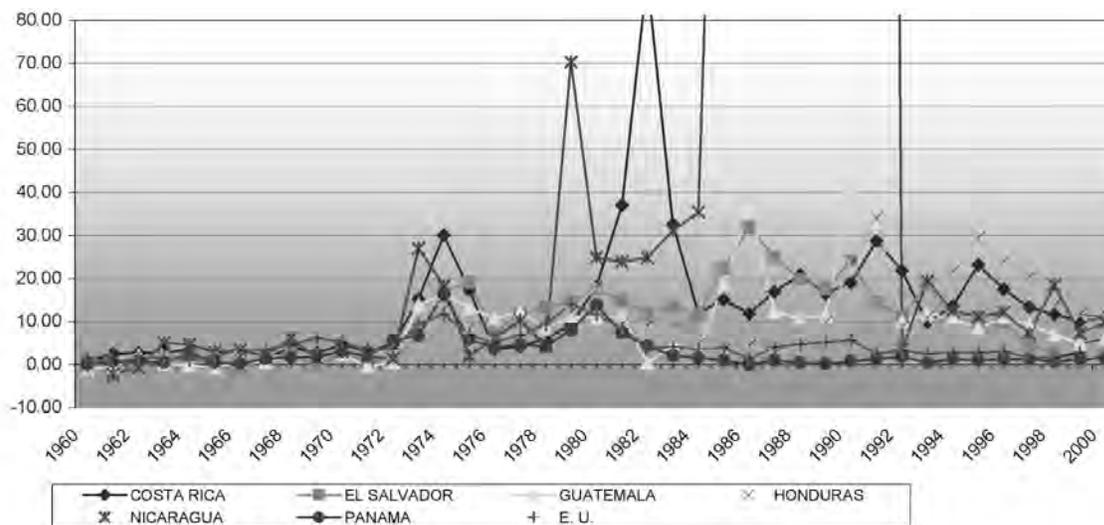
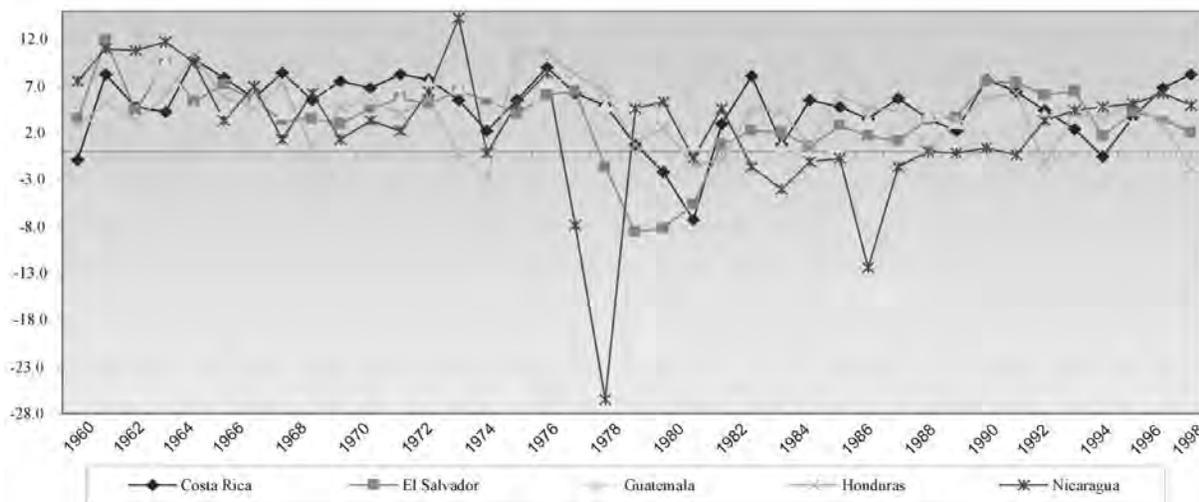


Gráfico 3.2
TASA DE CRECIMIENTO 1960-1998



En el gráfico 3.1 se presentan las tasas de inflación para los cinco países de la región, Panamá y Estados Unidos, y en el gráfico 3.2 las tasas de crecimiento del producto desde el año 1960.

Las tasas de inflación se calcularon con los datos de IPC del FMI. Las tasas de crecimiento del producto se calcularon con datos de Global Financial Data Inc. y del Banco Central de Guatemala.

El cuadro 3.2 muestra tanto los niveles medios de la inflación, como su desviación estándar, medida de la volatilidad de la variable.

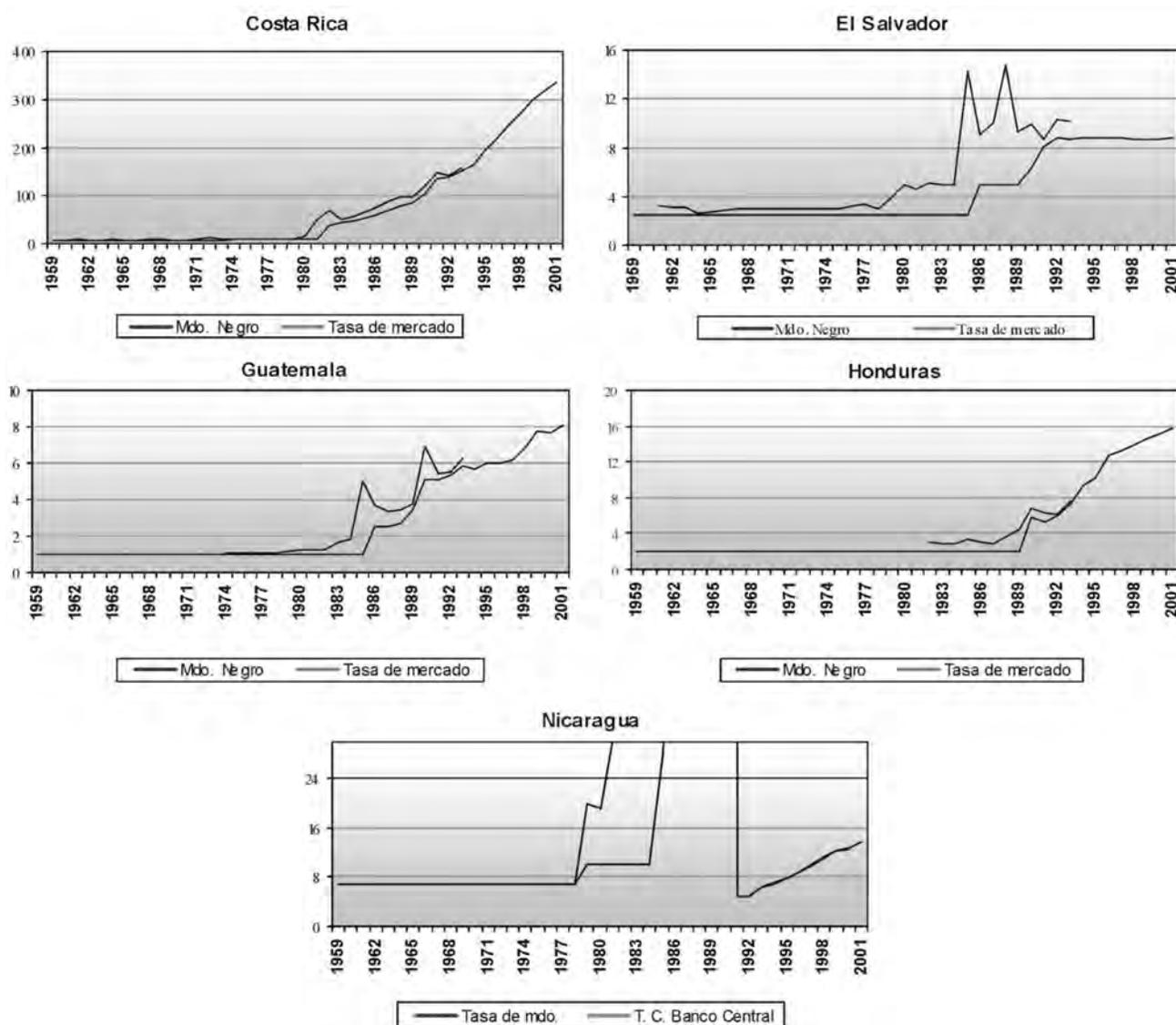
De ambos gráficos quedan claros los tres períodos antes mencionados. En particular, resalta la década de los ochenta por la presencia simultánea de inflaciones

altas y tasas de crecimiento volátiles y en varias ocasiones, negativas.

El mercado cambiario no fue la excepción a los problemas experimentados en la década de los 80's, y la crisis se manifestó, en algunos casos, en tipos de cambio fijos con insuficiencia de reservas por parte de los Bancos Centrales. El objetivo de esta política era evitar problemas de impago de la deuda externa. Como consecuencia de las regulaciones surgen mercados negros, lo que junto a la creación de tipos de cambios múltiples agravó las distorsiones en los mercados cambiarios.

En los siguientes gráficos se presenta la evolución para cada país del tipo de cambio oficial, y para

Gráfico 3.3
EVOLUCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO OFICIAL Y DEL MERCADO NEGRO
1960-2001



algunos años, conjuntamente se presenta la trayectoria del tipo de cambio del mercado negro²².

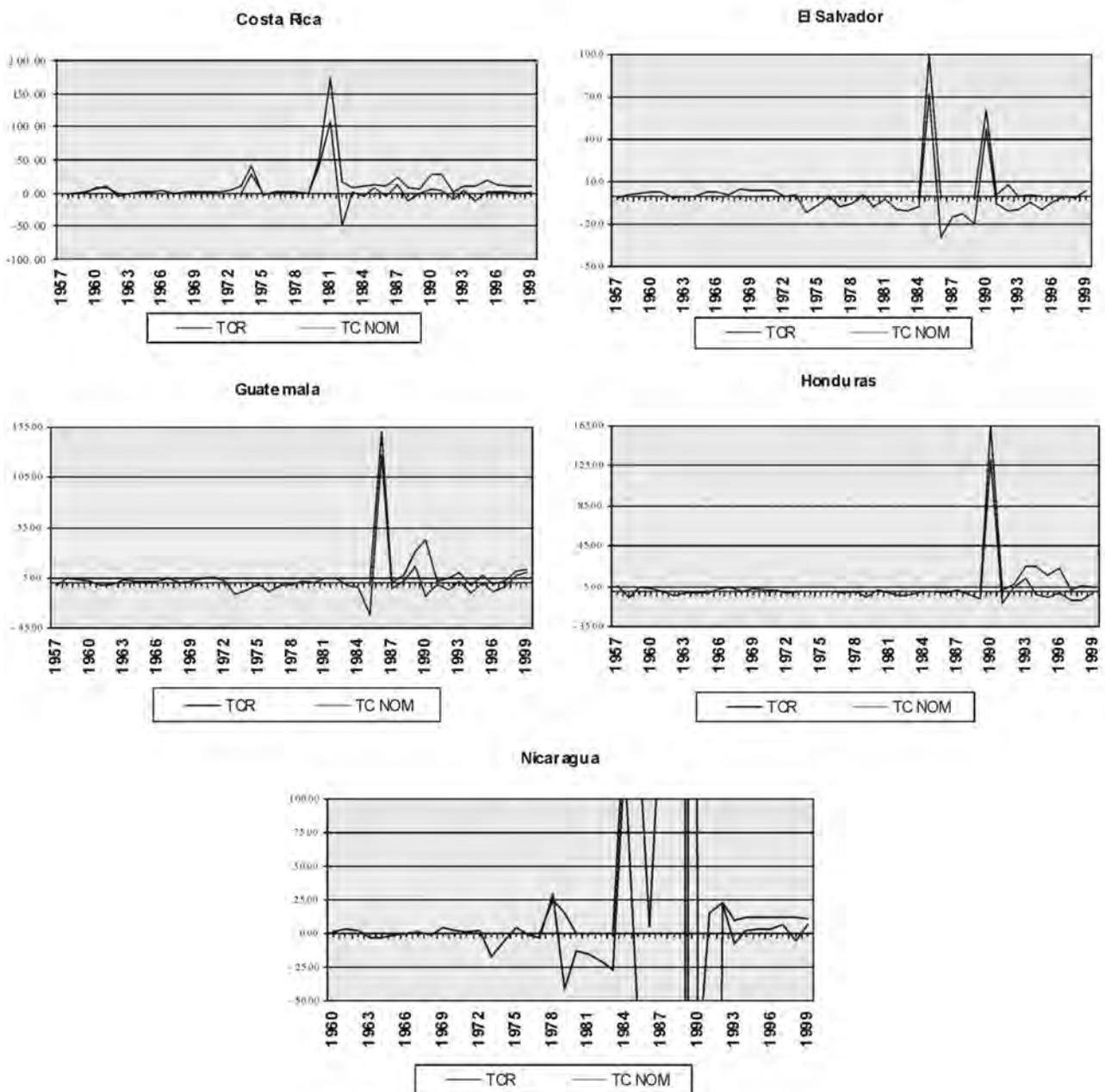
La década de los 90. Los países de Centro América emprenden el camino hacia reformas económicas, como condición para tener acceso a créditos de organismos internacionales. La situación política mejora a raíz de la firma de los acuerdos de paz en Guatemala en 1996 y en El Salvador en 1992. Con ello los países logran alcanzar mayor estabilidad macroeconómica, aunque, como se concluyó en el capítulo anterior, no todos los

países resultan ser igualmente exitosos lo que se traduce en diferencias en el desempeño de crecimiento económico. Nicaragua todavía se encuentra muy rezagado, y con un alto nivel de endeudamiento; y Honduras todavía se encuentra en proceso de reconstrucción después del huracán Mitch. En ambos países persisten niveles de ingreso per cápita muy bajos, y niveles de pobreza alarmantes. Costa Rica, por el contrario, ha mantenido su estabilidad social y económica, lo que queda plasmado en su desempeño económico e indicadores sociales.

En lo referente a los regímenes cambiarios, Guatemala, Nicaragua y Honduras transitaban durante los 90 hacia regímenes de tipo de cambio flexible con intervención por parte de la autoridad monetaria.

22 Los datos del tipo de cambio de mercado negro están disponibles hasta 1993, probablemente porque después de ese año desaparecen las discrepancias entre ambos tipos de cambio. Fuente: IFS.

Gráfico 3.4
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y TIPO DE CAMBIO NOMINAL



Costa Rica fue el primer país de la región en abandonar su régimen de tipo de cambio fijo, y desde el año 1982 mantiene su sistema de minidevaluaciones anunciadas.

El Salvador mantiene desde 1994 un tipo de cambio fijo sin un compromiso explícito a defenderlo por parte de la autoridad monetaria, y a partir de enero

del año 2001 con la “Ley de Integración Monetaria” el tipo de cambio se fija por ley²³.

En Guatemala la Ley de Libre Negociación de Divisas permitió a partir del 2001 la contratación libre en dólares.

En el gráfico 3.4 se muestra la variación porcentual tanto del tipo de cambio nominal como del tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos para

23 La ley también obliga a que la unidad de cuenta del sistema financiero sea el dólar y prohíbe nuevas emisiones monetarias al BCR.

Cuadro 3.1
PROMEDIO Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR
DE LA INFLACIÓN POR DÉCADAS

	Crec. del PIB en los 60`s		Crec. del PIB en los 70`s		Crec. del PIB en los 80`s		Crec. del PIB en los 90`s	
	Media	Desv. Std.						
Costa Rica	2.2	2.3	6.8	4.6	27.1	23.9	16.7	6.9
El Salvador	0.6	1.7	9.9	7.3	19.4	7.6	9.2	7.2
Guatemala	1.0	2.1	9.4	7.7	12.8	10.8	14.0	16.9
Honduras	2.2	2.5	7.8	5.0	6.8	3.4	19.6	10.3
Nicaragua	2.5	2.7	14.5	21.3	3769.1	10481.1	1444.7	4240.9

Cuadro 3.2
PROMEDIO Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR
DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO POR DÉCADAS

	Crec. del PIB en los 60`s		Crec. del PIB en los 70`s		Crec. del PIB en los 80`s		Crec. del PIB en los 90`s	
	Media	Desv. Std.						
Costa Rica	6.1	3.036	5.7	2.582	2.5	4.456	4.6	2.935
El Salvador	5.7	2.974	3.3	4.849	0.1	3.839	3.2	2.218
Guatemala	5.2	2.249	5.9	1.74	1.0	2.745	4.1	0.746
Honduras	5.0	2.692	4.8	4.493	2.5	2.631	3.1	2.862
Nicaragua	7.0	3.900	1.0	11.2	-1.2	4.873	3.2	3.158

cada uno de los países de Centro América²⁴ para el período 1957-1999²⁵.

La evolución del tipo de cambio real es muy similar a la de la inflación y el tipo de cambio: un período de estabilidad en la variable en los 60 y 70, seguido de la turbulencia en los 80 y finalmente una tendencia a que se reduzca la variabilidad del tipo de cambio real en los 90.

24 Para la construcción de la variación porcentual del tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos simplemente se utilizó la siguiente fórmula: $D\% \text{ tcr} = D\% \text{ tc nominal} + \text{inflación USA} - \text{inflación del país}$. Fuente de los datos: FMI y Banco Central de Nicaragua

25 Sin embargo, el tipo de cambio real definido usando índices de precios al consumidor, como se ha hecho tiene la desventaja de no ser una medida exacta de la competitividad del país, esto por cuanto el IPC incorpora una buena proporción de bienes no transables en la definición de la canasta. Lastimosamente para estos países no se cuentan con índices de precios industriales, que sería una variable que reflejaría de forma más precisa la competitividad del país. A pesar de esto, el debate sobre el índice de precios apropiado está inconcluso.

CENTROAMÉRICA EN LA ACTUALIDAD: UNA REGIÓN HETEROGÉNEA

Comenzamos enfatizando una de las conclusiones a las que se llegó en el capítulo 2: en Centroamérica persisten diferencias en el desempeño macroeconómico de los países que deben tomarse en cuenta, (sobre todo a la hora de abordar la posibilidad de adoptar una moneda única para la región) y que pueden indicar que las recomendaciones de política cambiaria tenderán a variar dependiendo de las condiciones particulares de cada país.

En el cuadro 3.3 se presentan algunos indicadores principales que ilustran las diferencias y similitudes de los países de la región.

Centro América es todavía una región donde los indicadores sociales presentan serios retrasos en comparación con el promedio para América

Latina, a excepción de Costa Rica, país que sobresale por sus bajos niveles de pobreza, altos niveles de educación y salud, que lo mantienen en un lugar privilegiado dentro del índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas.

En el otro extremo se encuentran Nicaragua y Honduras, dos de los países más pobres del Continente. Como podemos observar de la tabla, estos países muestran aún indicadores macroeconómicos deficientes (inflaciones de dos dígitos, altos niveles de endeudamiento), así como indicadores sociales deteriorados.

Guatemala y El Salvador pueden clasificarse como países que han logrado alcanzar estándares aceptables en sus variables macroeconómicas, pero con niveles de desarrollo social bastante pobres.

3.2 ANÁLISIS DE LOS REGÍMENES CAMBIARIOS

En esta sección se realiza un análisis de algunos de los aspectos que caracterizan los regímenes cambiarios de la región. Se parte analizando el grado de intervención

Cuadro 3.3
INDICADORES ECONÓMICOS
Y SOCIALES DE CENTROAMÉRICA

Variable	CR	ES	GT	HN	NI
Tasa de crecimiento del producto ^{a/}	3.7	3.5	4.0	3.2	5.0
Tasa de inflación ^{b/}	13.4	4.7	7.4	16.9	11.0
CC/PIB ^{c/}	-5.1	-3.0	-4.6	-3.4	-37.7
Deuda Pública Externa/PIB ^{d/}	20.7	21.1	13.7	61.9	276.6
Déficit del gobierno central/PIB ^{e/}	-2.3	-2.1	-3	-3.6	-12.3
Ranking en el índice de desarrollo humano ^{f/}	41	95	108	107	106
Producto per cápita en dólares ^{g/}	8860	4344	3674	2340	2279
Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza ^{h/}	11	38	58	53	50

^{a/} Promedio 1995-2000 según datos de la SIECA

^{b/} Promedio 1995-2000 según datos de la SIECA

^{c/} Datos provisionales para el año 2000 de la SIECA

^{d/} Datos provisionales de la SIECA para el año 2000

^{e/} Datos provisionales de la SIECA para el año 1999. Incluye donaciones.

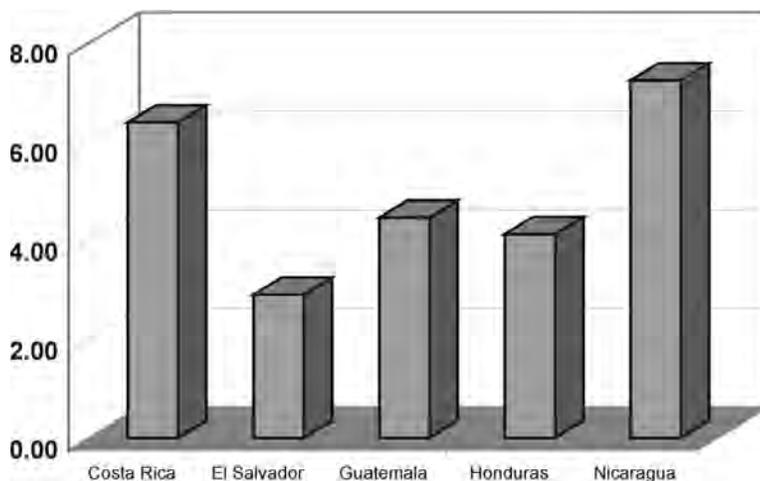
^{f/} Corresponde al índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas para 1999 e incluye 162 países.

Fuente: página de las UN: www.undp.org

^{g/} Corresponde al producto per cápita ajustado por la paridad del poder de compra para el año 1999. Fuente: www.undp.org. El promedio para los países en desarrollo es 3530 dólares.

^{h/} 1989 – 1994. Fuente: Boletín Estadísticos del FMI para Guatemala, 1999.

Gráfico 3.5
VARIACIÓN PORCENTUAL PROMEDIO
DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES Y NETAS



período 1998-2001. Se utilizó esta serie porque durante ese período la política cambiaria se mantuvo relativamente estable en los cinco países de Centroamérica.

Los datos que se utilizaron son los publicados por el Consejo Monetario Centroamericano.

La teoría señala que el empeño de un Banco Central por mantener cierta trayectoria del tipo de cambio nominal se refleja en la volatilidad de las Reservas.

En teoría, con tipo de cambio flexible puro sería nula la variación en las Reservas.

En el gráfico 3.5 se muestra el valor absoluto de la variación porcentual mensual promedio de las Reservas para cada país durante el período ya antes mencionado.

Nicaragua claramente es el país en el que el stock de Reservas presenta en promedio una mayor variación mensual, del 8%, muy por encima de El Salvador, con una variación media de 2.9%.

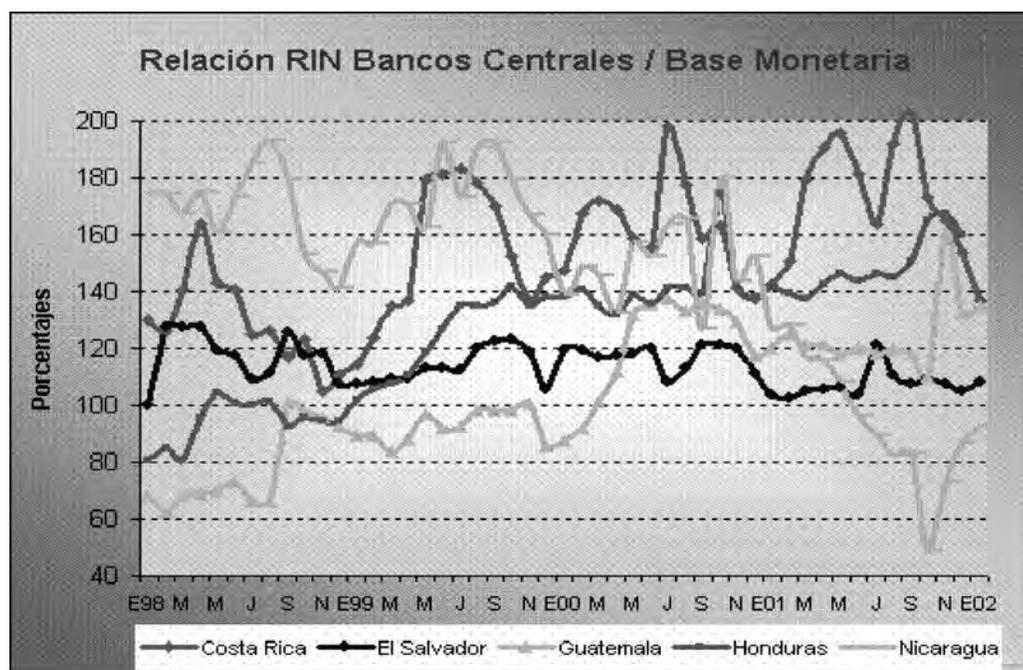
El resultado anterior es importante por la siguiente razón: un mayor grado de intervención en los mercados cambiarios se traducirá en mayor incertidumbre sobre la trayectoria de esta variable. Adicionalmente, tales intervenciones discretionales pueden tener efectos importantes en el tipo de cambio real. En otras palabras, cuando es la autoridad monetaria y no el mercado el que está fijando los niveles de tipo de cambio, la posibilidad de tales desalineamientos pareciera ser mayor.

Estos países presentan el síntoma de lo que Calvo y Reinhart (2000) han denominado “miedo a flotar”, es decir, una intervención constante en los mercados cambiarios, que hace que prácticamente se comporten como países con tipo de cambio fijo, con la desventaja que no aprovechan al máximo los beneficios que una fijación creíble les otorgaría.

La deficiencia que tiene este tipo de medición de la intervención es que descarta la posibilidad de que las Reservas varíen por factores ajenos a la intervención en el mercado cambiario. En la práctica, el pago de la deuda externa, la entrada de divisas por procesos de privatización, serían algunos de los eventos que generarían cambios en las Reservas de estos países y que no estarían ligados a la intervención en el mercado cambiario.

El gráfico 3.6 ilustra de mejor manera el comportamiento de los Bancos Centrales en pro de mantener la estabilidad cambiaria. Como se observa, la mayoría de países (siendo Nicaragua la excepción) han mantenido un stock de reservas suficiente para compensar la base monetaria (por encima de 100) en los últimos dos años.

Gráfico 3.6



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (<http://www.cmca.or.cr>)

A simple inspección se observa una mayor estabilidad de la razón de Reservas a Base Monetaria en El Salvador, y una disminución en esta razón para Nicaragua, lo que puede atribuirse a las elecciones presidenciales que se efectuaron a fines del 2001 en ese país.

3.2.1 La relación con el tipo de cambio real

La mayoría de estudios realizados hasta la fecha encuentran que uno de los mayores beneficios que otorgan los regímenes de tipo de cambio creíblemente fijos es la disminución en la volatilidad del TCR. Dicho de otra forma, con un tipo de cambio fijo el precio relativo de los sectores transables y no transables es más estable, con lo que aumenta la certidumbre sobre la rentabilidad de los sectores económicos. Esto debiera traducirse en mayor comercio e inversión para los países²⁶.

Para analizar si los países de Centroamérica presentan diferencias en la volatilidad del tipo de

cambio real, se realizó una regresión en la que la variable dependiente es el valor absoluto del cambio porcentual mensual en el tipo de cambio real bilateral definido por el Consejo Monetario Centroamericano.

Las variables explicativas son: una variable dummy que toma el valor de 1 para el caso de El Salvador, y otra variable dummy que toma el valor de uno para el caso de Costa Rica.

La justificación teórica para la inclusión de ambas variables es la siguiente:

- Para el caso de Costa Rica, el sistema de minidevaluaciones sigue una regla tal que pretende mantener el tipo de cambio real estable (la devaluación se realiza en base a diferencias de tasas de inflación doméstica e internacional), por lo que a priori esperaríamos que el coeficiente de esta variable sea negativo, es decir, que el sistema cambiario lleve a una menor volatilidad del tipo de cambio real.
- Para el caso de El Salvador, en el que el tipo de cambio se ha mantenido fijo, también esperaríamos que la volatilidad del tipo de cambio real sea menor, ya que, como recién se mencionó, la mayoría de autores encuentra evidencia favorable a menor volatilidad del tipo de cambio real asociada a regímenes de tipo de cambio fijo.

El período que abarcó la muestra es enero de 1998 hasta agosto del 2001. De los resultados de esa regresión, los coeficientes para ambos países tienen signo negativo

26 Entre los estudios más conocidos se encuentran los de Mussa (1986), Eichengreen (1988). Sin embargo, autores como Kent y Naja (1998) argumentan que la volatilidad del tipo de cambio real bajo regímenes flexibles no es sustancialmente mayor que la que resulta de un esquema de tipo de cambio fijo.

y estadísticamente significativo, lo que se interpreta como que Costa Rica y El Salvador en realidad presentan una menor volatilidad en el tipo de cambio real bilateral con los Estados Unidos para el período analizado en comparación con el resto de países. Es importante destacar que el sistema de tipo de cambio fijo seguido por El Salvador tiene el mismo efecto que el sistema de minidevaluaciones de Costa Rica: reduce la volatilidad del tipo de cambio real.

La transmisión de las devaluaciones al tipo de cambio real

Otro tópico importante en la discusión de los regímenes cambiarios es el estudio de la relación entre devaluaciones y tipo de cambio real. Ello por cuanto el atractivo de poder llevar a cabo devaluaciones se reduce en la medida que ésta se desvanezca rápidamente en aumentos de precios y que por ende, no tenga un efecto significativo en la competitividad del país (medida por el tipo de cambio real).

Para estudiar esta relación para el caso de Centroamérica el procedimiento que se utilizó fue el siguiente:

- Se tomaron datos mensuales desde enero de 1957 hasta octubre del año 2000 de tipo de cambio, e índices de precios para cada uno de los países de Centroamérica y para Estados Unidos.
- Se procedió a calcular el tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos para cada país definido

de la siguiente manera: $TCR = \frac{EP^*}{P_i}$

Donde E: tipo de cambio nominal expresado como número de unidades de moneda local por dólar.

P^* : índice de precios al consumidor de Estados Unidos.

P_i : Índice de precios al consumidor del país i .

- Finalmente se estandarizaron los índices tomando el año 1995 como año base para cada país.
- Se utilizaron vectores autorregresivos (VAR) para analizar la relación entre tipo de cambio real y tipo de cambio nominal²⁷. Se incluyeron 6 rezagos, es decir, la posibilidad de que el tipo de cambio

nominal tenga un efecto de hasta seis meses en el tipo de cambio real bilateral.

El resultado que se obtuvo fue que el tipo de cambio real no guarda una relación estadísticamente significativa con el tipo de cambio nominal. En otras palabras, el tipo de cambio nominal pareciera no tener un efecto significativo en el tipo de cambio real inclusive en el muy corto plazo (6 meses ó menos).

Esta conclusión se repite para todos los países analizados. (Ver resultados en el anexo de regresiones).

En un estudio de la CEPAL se analiza en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, la relación entre el tipo de cambio real y una serie de variables, entre las que se encuentra las devaluaciones²⁸. El resultado que se obtiene es que en todos los casos las devaluaciones mostraron ejercer un efecto positivo y estadísticamente significativo en el tipo de cambio real. Sin embargo, esta variable presentó una elasticidad baja, lo que refleja el bajo impacto de las devaluaciones sobre el tipo de cambio real.

3.2.2 La importancia de la autonomía en la política monetaria

Cuando se realiza la pregunta de cuál es el principal costo de la adopción de un régimen de tipo de cambio fijo, la respuesta de la mayoría de analistas de la región es la pérdida de la autonomía de la política monetaria. En esta sección analizamos si renunciar a tal herramienta representa un gran sacrificio para los países de Centroamérica.

En teoría, un régimen cambiario más flexible debería servir como arma para ayudar a suavizar las fluctuaciones de la actividad económica. En este sentido, esperaríamos a priori que en los países con mayor flexibilidad cambiaria la tasa de interés tenga un comportamiento procíclico si es que la autoridad monetaria tiene como objetivo la reducción de la volatilidad en la actividad económica.

Para estudiar este punto se corrieron regresiones para cada país, donde la variable dependiente es la tasa de interés activa publicada por el CMCA²⁹ con diferentes rezagos y la variable explicativa es la variación porcentual de la tendencia – ciclo del IMAE, definido por la misma institución.

La incorporación de los rezagos refleja la posibilidad de que la autoridad monetaria de cada país actúe bajo el supuesto que la política monetaria opera con rezagos que en promedio oscilan entre uno ó 2 trimestres³⁰.

En la siguiente tabla se presentan los coeficientes con su respectiva significancia estadística.

27 El enfoque de VAR resulta útil cuando las series presentan causalidad bilateral, tal es el caso de las series de TCR y tipo de cambio nominal.

28 CEPAL (2000).

29 Consejo Monetario Centroamericano (<http://www.cmca.or.cr>)

30 “Algunos estudios recientes señalan, para la política monetaria, un primer efecto (pequeño) sobre el producto a los 2–3 trimestres, con un máximo a los 8–12 (Rosebaum 1985, Romer y Romer 1989)”. (Argandoña 1996)

Cuadro 3.4 VARIABLE DEPENDIENTE: VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA TENDENCIA – CICLO DEL IMAE			
	Tasa de interés del período	Tasa de interés con tres meses de rezago	Tasa de interés con seis meses de rezago
Costa Rica	0.15*	0.10*	0.01
El Salvador	0.33*	0.16	0.04
Guatemala	-0.40*	-0.40*	-0.36*
Honduras	-0.11	-0.16*	-0.18*
Nicaragua	0.06*	0.06*	0.01

Los coeficientes que aparecen con asterisco (*) se interpretan como que la variable explicativa es estadísticamente significativa a un nivel de significancia del 5%. El período de la muestra es enero de 1998 a agosto del 2001.

Los resultados se interpretan de la siguiente manera:

- Las tasas de interés activas para el caso de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua exhiben un comportamiento procíclico para el período analizado, es decir que la tasa de interés sube en períodos que la actividad económica es pujante (reflejado por una mayor variación del IMAE), y baja la tasa de interés cuando la actividad económica está estancada. Este resultado se deriva a partir de los coeficientes positivos y estadísticamente significativos que se encontraron para estos países (0.15, 0.33 y 0.06, respectivamente).
- Para el caso de Guatemala existe evidencia de un comportamiento anticíclico de la tasa de interés, inclusive siendo estadísticamente significativo con 6 meses de rezago.
- Honduras seguiría un patrón similar al de Guatemala, con la diferencia que la tasa de interés contemporánea no guarda relación significativa con el IMAE.

En Stein y otros (1999) se realiza un test similar, con el objetivo de analizar la reacción de las tasas de interés reales al componente cíclico del producto, medido como la diferencia entre la producción industrial actual y su componente cíclico de tendencia. Los países analizados fueron Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, con datos mensuales entre 1986 y 1999. Los resultados obtienen un comportamiento anticíclico y significativo para el caso de Panamá y El Salvador (ambos con *hard pegs*); procíclico en Costa Rica y neutral en Guatemala.

En otras palabras, un comportamiento procíclico significa en este caso que las tasas de interés tienden a ser más altas cuando el producto está por debajo de su nivel de tendencia.

A continuación se replican los resultados encontrados en ese estudio:

Cuadro 3.5 VARIABLE DEPENDIENTE: TASA DE INTERÉS REAL DOMÉSTICA DE CORTO PLAZO ³¹			
	Constante	GAP entre producción actual y de tendencia	No. de observaciones
Costa Rica	0.22	-89.33*	156
El Salvador	5.10*	10.03*	61
Guatemala	-0.88*	-2.72	73
Panamá	5.89*	23.53*	48

En todo caso, los resultados de Stein parecen confirmar la idea de que la mayor flexibilidad cambiaria para los países centroamericanos no ha colaborado a reducir la volatilidad de los ciclos económicos.

En el mismo estudio (Stein y otros 1999) se analizan otros costos asociados a la pérdida de independencia monetaria. En particular, se estudian los efectos de movimientos en la tasa de interés internacional sobre la tasa de interés doméstica bajo distintos regímenes cambiarios. En teoría, regímenes más flexibles permitirían aislar de mejor manera las tasas de interés nacionales de las internacionales.

Sin embargo, los autores citan evidencia que contradice tal predicción teórica, ya que algunos estudios encuentran que mayor flexibilidad cambiaria en los países de América Latina no se traduce en mayor autonomía de las tasas de interés domésticas con respecto a cambios en la tasa de interés internacional.

En definitiva, los resultados de ese estudio apoyan la idea de que los costos asociados a la pérdida de autonomía monetaria para el caso de los países de Centroamérica serían muy pequeños, ya que la mayor flexibilidad cambiaria de algunos de los países de la región no se traduce en una política monetaria anticíclica.

Adicionalmente, en Cáceres (2001) se estudia la respuesta de las tasas de interés activas de los sectores bancarios a cambios en las tasas de los mercados cambiarios, y se concluye que, para el caso de El Salvador esta respuesta es muy lenta, a la vez que en

31 Las variables con asterisco (*) son estadísticamente significativas al 5%.

Guatemala es inexistente. Esto significaría que el uso de política monetaria pierde su atractivo en vista que la efectividad de la transmisión es prácticamente nula.

Se puede concluir que la evidencia apunta a que la pérdida de política monetaria que acompañaría a la adopción de régimen de tipo de cambio fijo es un costo irrelevante para los países de la región.

3.2.3 La pérdida del señoreaje asociada a la dolarización

En el estudio “Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano”³² se realiza una estimación de la importancia de recursos en concepto de señoreaje a los que renunciarían los países si éstos optan por adoptar la dolarización.

En este estudio se distingue entre dos tipos de señoreaje:

- El “señoreaje acervo” que refleja el costo de adquirir los dólares necesarios para sustituir la moneda nacional por la divisa extranjera.
- El “señoreaje flujo” que se puede medir ya sea con la pérdida de intereses sobre activos que se colocan en territorio nacional o extranjero; o a través del poder de compra de la emisión monetaria.

En el Cuadro 3.6 se muestran los cálculos para éstos dos tipos de señoreaje estimados en el estudio.

A partir de esta información se puede concluir que los países que perderían más por la dolarización en términos de señoreaje son Honduras y Nicaragua.

3.3 LA RELACIÓN CON LA POLÍTICA FISCAL

El tema fiscal suele vincularse a la discusión cambiaria en cuanto a que la adopción de un régimen de tipo de cambio fijo significa que el único instrumento disponible para el control de la actividad económica es la política fiscal. Además, este elemento es particularmente importante para el caso centroamericano, ya que como se verá en el siguiente capítulo, muchos analistas tienden a considerar que resolver el tema fiscal debería ser una de las prioridades de política económica.

En este sentido, se percibe a la política fiscal como fuente de inestabilidad en las economías, y puede ser un elemento importante para explicar cierta reticencia a sugerir cambios en la política cambiaria. Dicho de otra forma, muchos opinan que una política

Cuadro 3.6
PARTICIPACIÓN DEL SEÑOREAJE 1980 – 1999
(PROMEDIOS)

	Señoreaje acervo como proporción del PIB	Señoreaje flujo como proporción del PIB
Costa Rica	4.0	1.5
El Salvador	3.7	1.9
Guatemala	4.1	1.5
Honduras	5.9	2.2
Nicaragua	5.5	2.1

fiscal adecuada es un prerrequisito para la adopción de la dolarización.

En los últimos años, algunos países de Centroamérica han intentado sustituir deuda interna por externa previniendo un flujo de caja más favorable al pagar menores intereses y contar con horizontes de pago mayores. Sin embargo, esa medida no es de uso infinito. Al respecto, la discusión de si importa o no el monto del déficit fiscal en una eventual dolarización, conduce a 2 posiciones: Una plantea que es irrelevante dado el tamaño de las economías centroamericanas; así, el uso de deuda externa para cubrir el déficit fiscal, no provocaría ningún “*crowding-out*” en el sector privado al no afectar la tasa de interés. La otra postura plantea la preocupación de la restricción presupuestaria intertemporal de un país en la que se puede llegar un momento en que “el mundo” no esté dispuesto a seguir financiando el gasto de un gobierno.

También en la discusión de cómo solucionar los problemas de déficit fiscal surge la idea de la privatización. Sin embargo, es cuestionable la privatización en ese sentido, ya que éstas se tienen que justificar por razones de eficiencia económica y no para solucionar excesos de gasto del gobierno. Es más, la presión por obtener ingresos por privatizaciones puede llevar a privatizar incumpliendo la premisa de la eficiencia económica y sin utilizar un proceso transparente de licitación. Esto podría culminar en el simple traslado de un monopolio público a uno privado, y aumentar la corrupción y el desencanto por la labor fiscal.

Si bien es cierto la política fiscal de los países parece no cumplir un rol de estabilización del ciclo económico, también se puede argumentar que el desempeño fiscal de los países de la región tampoco ha sido excesivamente imprudente (en comparación con otros vecinos latinoamericanos).

En todo caso, el propósito de esta sección no es dictar si los países de la región cuentan con las características fiscales apropiadas para emprender reformas en materia cambiaria, sino exponer los vínculos

32 Trabajo publicado por las Naciones Unidas y la CEPAL, noviembre 2001.

fiscales – cambiarios que suelen surgir, y presentar la complejidad de la discusión.

Como se verá en el siguiente capítulo, el énfasis en el tema fiscal obliga a introducirlo de alguna forma entre los temas a considerar en la discusión cambiaria.

3.4 CONCLUSIONES

- Centroamérica sigue siendo una región heterogénea: Costa Rica muestra indicadores de calidad de vida mucho más elevados que el resto de países.
- Sin embargo El Salvador y Guatemala han logrado alcanzar estabilidad macroeconómica en la última década.
- Los países han llevado a cabo un importante grado de intervención en sus mercados cambiarios. Ello se deduce a partir de la variabilidad observada en las Reservas Internacionales en poder del Banco Central de Reservas, la cual ha sido más alta para Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en comparación con El Salvador, país con régimen de tipo de cambio fijo.
- El alto grado de intervención en los mercados cambiarios puede tener efectos negativos en la economía a través de mayor incertidumbre, y de la posibilidad de que tales intervenciones generen distorsiones en el tipo de cambio real.
- Se encontró evidencia a favor de una menor variabilidad del tipo de cambio real para Costa Rica y El Salvador.
- Una menor variabilidad del tipo de cambio real es deseable por cuanto es probable que la mayor certeza sobre la rentabilidad de los sectores genere efectos positivos en la inversión y el comercio.
- El sistema de minidevaluaciones de Costa Rica no es superior al sistema de tipo de cambio fijo de El Salvador para lograr menor variabilidad en el tipo de cambio real bilateral con los Estados Unidos, en el período analizado.
- No encontramos evidencia de que exista una relación estrecha entre tipo de cambio nominal y tipo de cambio real, lo cual significa que las devaluaciones parecen no tener un efecto de aumento en el tipo de cambio real, inclusive en el corto plazo.
- La evidencia parece señalar que perder la autonomía en materia de política monetaria no es un costo muy alto para los países de Centroamérica, el señoreaje pareciera ser un costo más importante asociado a una dolarización.
- La política fiscal puede jugar un papel importante en atrasar cambios importantes en la política cambiaria y monetaria.

CAPÍTULO IV

LA CONSULTA A LOS DIFERENTES
SECTORES SOBRE EL TEMA CAMBIARIO³³

...No tenemos una opinión a priori en cuanto a nuestra reacción al concepto de la dolarización.... A nuestro parecer, no sería apropiado para las autoridades de Estados Unidos extender su red de supervisión bancaria, ofrecer acceso al redescuento de la Reserva Federal, o ajustar las responsabilidades de supervisión bancaria o los procedimientos o la orientación de la política monetaria estadounidense por la decisión de otro país de dolarizar su sistema monetario³⁴.

En esta sección se documenta la opinión sobre el tema cambiario que tienen diversos analistas de la región centroamericana. Los tópicos que se abordan son: la conveniencia de contar con un sistema cambiario común en el área; la percepción de los costos y beneficios de cada alternativa cambiaria; el vínculo con otros temas económicos e institucionales tales como la estabilidad macro, la competitividad de la economía, la conducción y efectividad de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias; así como el desempeño del mercado laboral y del financiero. Para obtener la información se diseñó una encuesta con preguntas ligadas a cada uno de estos temas³⁵.

El objetivo era tratar de encuestar la mayor cantidad de analistas de la región que de alguna manera cumplan con uno o más de los siguientes criterios: conocedores de temas económicos; generadores de

opinión en la población; vinculados con la toma de decisiones de política económica; y afectados en su actividad empresarial por las decisiones de política cambiaria que se adopten en el país.

Queremos dejar en claro que no es posible afirmar que los resultados de la encuesta reflejen con un determinado margen de confianza las opiniones de cada país o del área centroamericana. No se buscó encontrar resultados que muestren la opinión del ciudadano promedio de cada país, lo que habría requerido definir un tamaño de muestra apropiado por país. En cambio, el enfoque consiste en realizar una encuesta a profundidad, dirigida a un grupo de la población conocedora de los temas involucrados.

El análisis de la información obtenida se realizará de la siguiente forma:

Primero se presentan los rasgos generales de los encuestados, posteriormente, la opinión de los encuestados con respecto a los siguientes aspectos:

- Percepción de la estabilidad macroeconómica
- Opinión sobre la competitividad.
- Calidad de las instituciones (Mercado laboral, financiero y capacidad del Banco Central para actuar como prestamista de última instancia).
- Opinión sobre la conducción de la política económica (Opiniones sobre el desempeño de la política fiscal, la política monetaria y cambiaria,

33 En este capítulo hay que reconocer el apoyo y colaboración de un grupo de personas. Por un lado Elías Ventura e Ignacio Rodríguez por sus habilidades en Excel. Por otro, Pablo Rodas, Silvia Rodas y Paula Tobías de ASIES, que enviaron la encuesta a su base de direcciones electrónicas. Waldo Jiménez, y María Teresa Deras, que también colaboraron enviando direcciones electrónicas. Finalmente agradecemos a las 73 personas que contestaron la encuesta, y aunque no podemos citarlos a todos por razones de confidencialidad, al menos mencionaremos a quienes accedieron a poner su nombre en la encuesta: María C. Castro Mazariegos, René Hernández Cáceres,

César Enríquez, Marlon Jerez, Carlos Imendia, Donald Briones, Carlos Acevedo, Sigfrido Lee L., Geovanny Barboza Ramírez, Edwin Eduardo Vega Araya, Jorge Arturo Fallas Madrigal, Gustavo Adolfo Rodríguez, Gustavo Ortega y Fernando Estrada. Para todos el agradecimiento por su paciencia en llenar una encuesta tan larga.

34 Robert Rubin, Secretario del Tesoro de Estados Unidos. Discurso ante la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, Washington D C, 21 de abril de 1999.

35 Las personas interesadas en la encuesta, pueden solicitarla a los autores.

y las prioridades que se perciben de política económica).

En la siguiente sección se presenta la percepción de los encuestados con respecto a los costos y beneficios asociados a diferentes regímenes cambiarios.

Finalmente, se señala la recomendación de los encuestados con respecto al rumbo que debería seguir la política cambiaria de su país y se evalúa la opción de una Centroamérica integrada monetariamente.

4.1 RASGOS GENERALES

La encuesta fue contestada por 73 personas, de los cuales 85% son hombres.

La mayoría de las observaciones provienen de Guatemala (20) y El Salvador (19); luego Costa Rica (14) y finalmente Honduras y Nicaragua, con 10 observaciones cada uno.

Como podría preverse dada la naturaleza del tema cambiario, la mayoría de los encuestados son economistas, luego les siguen los ingenieros y los administradores. En la categoría de otros se incluyeron las siguientes carreras: Ciencias Jurídicas y Sociales, Sistemas de Información, Contaduría Pública y Relaciones Internacionales.

Algunos de los ingenieros y administradores tienen una especialización en economía y trabajan como economistas (en especial los ingenieros).

Para clasificar los lugares de trabajo de los encuestados se crearon 9 categorías que se presentan en el cuadro 4.1.

Vale la pena destacar que 48 de los encuestados afirma, ya sea que en su trabajo se genera opinión en la ciudadanía sobre temas económicos, o que en éste se diseñan las políticas económicas del país, sólo en 5 casos no hay relación directa con el tema cambiario.

Una presentación con mayor detalle de las instituciones representadas por los encuestados se muestra en el cuadro 4.2.

De los anteriores cuadros se explica el alto porcentaje de las respuestas dirigidas a las alternativas de generar opinión ciudadana y diseño de políticas; básicamente por las observaciones que provienen principalmente de Universidades-Centros de Investigación y del Banco Central-Ministerios respectivamente.

Como vemos, los lugares de trabajo de los encuestados reflejan el nivel de conocimiento de los mismos con respecto al tema cambiario.

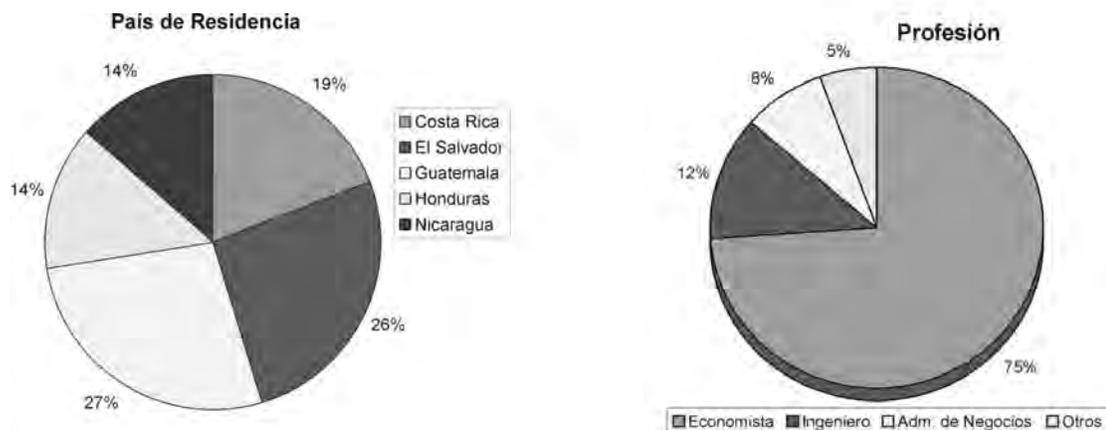
Al preguntarles a los encuestados la razón por la cual tienen interés en el tema cambiario, la mayoría coincidió en que su interés principal en el tema cambiario recaía en que se consideran personas interesadas en el rumbo de la economía; la segunda alternativa elegida fue el hecho de tener cuentas de ahorro en dólares en el país de residencia –esa razón fue elegida con mayor “intensidad” en Costa Rica y en Nicaragua–.

Otro indicador de la calidad de las respuestas es el alto nivel académico de quienes la contestaron: el 57% tiene un grado de maestría y un 11% doctorado.

Otro indicador útil para ponderar la calidad de las repuestas es la experiencia profesional de los encuestados, que se refleja en parte, en las edades de los mismos. El 51% de los encuestados tiene entre 31 y 40 años, un 21% entre los 41 y 50 años, y 10% tiene más de 51 años.

En las secciones siguientes los resultados de la encuesta aparecen en una serie de cuadros, donde se presentan los puntajes asignados a cada una de las alternativas evaluadas según el tema analizado. Los puntajes aparecen consolidados por el área centroamericana y de forma separada por cada país y están comprendidos en una escala de 0 a 10, siendo 10 el puntaje máximo posible.

Gráfico 4.1



Cuadro 4.1

Actividad del lugar de trabajo/profesión	Admón. de Negocios	Economista	Ingeniero	Otros	Total
Exportadora	1	2	1	1	5
Utiliza servicios financieros internacionales	1	8			9
Es actividad exportadora e importadora a la vez	1	1			2
Exportadora e importadora y utiliza servicios financieros	1		1	2	4
Genera opinión en la ciudadanía sobre los temas económicos	2	23	1		26
Diseña las políticas económicas del país		16	5	1	22
No hay ninguna relación con el tema cambiario	4	1		5	22
Total	6	54	9	4	73

Cuadro 4.2

Institución que representa/profesión	Admón. de Negocios	Economista	Ingeniero	Otros	Total
Banco Central		10	4		14
Bancos Comerciales		3			3
Instituciones Autónomas		5	1		6
ONG	1	1	1	3	
Universidades y Centros de Investigación	2	13	1		16
Instituciones, Bancos y Agencias					
Multilaterales de Desarrollo		5			5
Empresa Privada	3	9	1	1	14
Ministerios del Gobierno		5	1	1	7
Gremiales	1	3		1	5
Total	6	54	9	4	73

4. 2 LA OPINIÓN SOBRE LOS TEMAS ECONÓMICOS, INSTITUCIONALES Y DE CONDUCCIÓN DE POLÍTICA

4.2.1 Los temas económicos

4.2.1.1 La estabilidad macro

Como indicador de la estabilidad macro se utilizará la percepción del comportamiento de la inflación en cada país centroamericano. Los puntajes de las alternativas de la pregunta en cuestión se presentan en el cuadro 4.3.

La principal percepción a nivel centroamericano (columna CA) es que la inflación ha estado en los últimos años en niveles deseables. Ello por cuanto ésta es la alternativa que recibe mayor puntaje (10),

seguida por la alternativa de que debería reducirse (5.3).

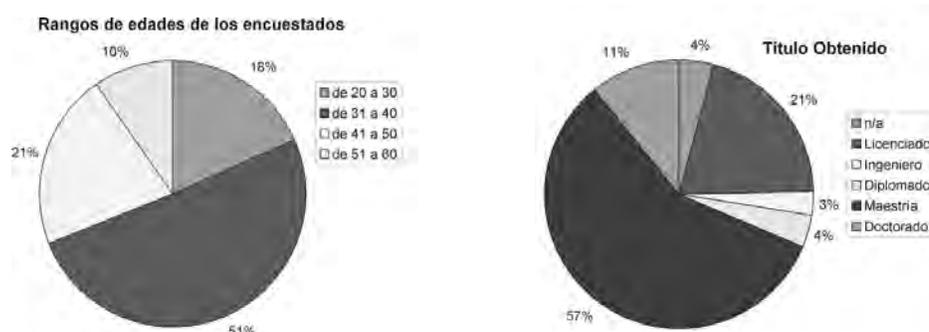
Sin embargo, es importante conocer el grado en que todos los países comparten la percepción anterior, y por ello se han agregado columnas para cada país. Claramente se observa que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua la alternativa más elegida es que la inflación ha estado en niveles deseables, pero que en El Salvador tal apreciación es mucho más fuerte que en los otros dos países. Dicho de otra manera, en El Salvador existe un mayor consenso con respecto a ese resultado entre los analistas. Como se observa en el cuadro, las siguientes alternativas en El Salvador tienen puntajes sumamente bajos a diferencia de los otros países.

En Honduras y Costa Rica, por el contrario, la opinión predominante es de inconformidad con los

Cuadro 4.3
PUNTAJES ASIGNADOS ANTE EL TEMA DE LA INFLACIÓN

Percepción de la inflación	CA	CR	ES	GT	HN	NI
15.a: Es uno de los principales problemas del país	4.8	7.3	0.1	7.2	10.0	2.1
15.b: Ha estado en niveles deseables	10.0	6.3	10.0	10.0	3.5	10.0
15.c: Debería reducirse	5.3	10.0	0.7	6.3	6.7	5.0

Gráfico 4.2



resultados en materia de inflación. Por una parte, en Costa Rica la alternativa con mayor puntaje es que la inflación debería reducirse; mientras que en Honduras el mayor puntaje lo obtiene la primer opción: que la inflación es uno de los principales problemas del país. Para profundizar el análisis de las diferencias entre países se utilizó una prueba de varianzas y se encontró que el comportamiento de El Salvador es estadísticamente diferente al resto de países. Esto significa que el grado de consenso que existe entre los encuestados de El Salvador con respecto a que la inflación se encuentra en niveles deseables, no es compartido por los otros países.

En los comentarios recibidos sobre la inflación, existe acuerdo sobre los beneficios de una inflación

baja y predecible. Sin embargo, también se cita la posibilidad de un “trade off” entre inflación y actividad económica, o que la inflación baja se logre a costa de pérdidas del Banco Central.

4.2.1.2 La competitividad:

Con respecto al tema de la competitividad, un primer resultado que hay que destacar es la unanimidad en la opinión de los analistas en reconocer que existen mejores maneras de aumentar la competitividad de los países sin recurrir a las devaluaciones, por ejemplo a través de mejoras a la infraestructura.

Uno podría pensar que la elección de esta alternativa es algo que se esperaba a priori, ya que la aspiración a tener “una mejor infraestructura” es algo natural. Sin embargo este resultado también nos revela la demanda por parte de los encuestados por medidas más permanentes para aumentar la competitividad.

En el cuadro 4.4 se presentan los puntajes de las alternativas consideradas excluyendo la alternativa de mejorar la infraestructura. Esta alternativa se excluyó para que el cuadro capture de mejor manera la percepción sobre si la política cambiaria ha tenido efectos positivos, neutros o nocivos en la competitividad.

En promedio para Centroamérica se concluye que la política cambiaria ha tenido efectos nocivos en la competitividad. Sin embargo debe considerarse que la “intensidad” del voto estuvo muy dividida, ya que prácticamente recibió el mismo puntaje la opción que ha sido positiva (10 versus 9.6).

Para todos los países, excepto Guatemala, parece que las opiniones son bastante mixtas, o sea, que no se ha llegado a un acuerdo en este tema. En Nicaragua, Costa Rica y Honduras aunque todos eligen que la política cambiaria ha tenido efectos positivos se encuentra puntajes “cercanos” evaluando la política como nociva, lo que transmite lo dividido de las opiniones. Para Guatemala en cambio, la idea de que la política cambiaria ha sido nociva tiene un puntaje mucho más alto que las alternativas restantes.

COMENTARIOS RECIBIDOS EN EL TEMA INFLACIÓN
1. No hemos logrado la meta de inflación de un dígito que hace tiempo buscamos como país.
2. La inflación debe reducirse a niveles internacionales.
3. Una inflación baja y controlada es conveniente para el país.
4. Aunque es alta (10%) es constante, expectativas claras
5. Se ha logrado reducir la inflación, pero no se valoran los beneficios de tal logro debido a que no ha aumentado el empleo ni el ingreso.
6. Mejor un poco de inflación (menos del 12%) y más crecimiento del PIB.
7. La inflación es relativamente baja pero a un alto costo en pérdidas operativas de la banca central, que en el futuro conlleva a mayores presiones inflacionarias y cambiarias.
8. La inflación es un problema serio que atenta contra la estabilidad y que el juego cambiario atenúa y agrava a la vez.
9. Se ha mantenido baja según el Gobierno, sin embargo la realidad que ve en el diario vivir de la población es más alta de lo indicado.
10. Depende en alto grado del comportamiento de las variables fiscales y ese es un tema no resuelto en Guatemala. Recientemente la inflación ha sido más alta que en años previos.
11. La inflación es un problema en el sentido de que se necesita una mejor medición

Cuadro 4.4						
El efecto de la política cambiaria en la competitividad ha sido:	CA	CR	ES	GT	HN	NI
14.a: neutro	6.8	2.7	10.0	4.2	5.5	5.0
14.b: nocivo	10.0	7.0	6.0	10.0	8.4	7.5
14.c: positivo	9.6	10.0	7.1	4.7	10.0	10.0

Cuadro 4.5 PUNTAJES ASIGNADOS ANTE EL TEMA DEL DESALINEAMIENTO DEL TCR						
	CA	CR	ES	GT	HN	NI
43.a: El TCR está sobrevalorado	6.8	1.7	1.9	8.5	10.0	7.0
43.b: No se puede afirmar si existe un desalineamiento del TCR	10.0	4.3	9.4	10.0	7.5	9.3
43.c: Existe un desalineamiento, pero no es severo	8.9	10.0	6.6	5.3	6.0	8.0
43.d: La trayectoria del TCR no depende del sistema cambiario	5.4	0.9	10.0	2.4	3.8	10.0

El tema de desalineamiento del tipo de cambio real y el eventual perjuicio en la competitividad del país, se muestra en el cuadro 4.5. La alternativa que recibió mayor puntaje en Centroamérica es que no es posible afirmar con certeza si existe un desalineamiento del tipo de cambio real; y recibe también un alto puntaje la alternativa de desalineamiento no severo. Cabe destacar que para el caso de Costa Rica y El Salvador no se percibe un problema de desalineamiento severo.

En la primer sección se argumentó que los regímenes cambiarios en ambos países generan menor variabilidad del tipo de cambio real, y probablemente esto coincida con la percepción de los analistas de que, bajo estos esquemas es difícil que se genere una sobrevaloración severa. En particular llama la atención el caso de El Salvador, país con esquema de tipo de cambio fijo, que parece descartar desalineamientos en el tipo de cambio real.

El país que parece tener el escenario más claro es Costa Rica, ya que de forma mayoritaria se decidieron por la tercera opción (existe desalineamiento, pero no es severo), mientras que en los otros países el puntaje en segundo lugar es más cercano. Esto parece indicar la confianza de los analistas en el régimen cambiario de ese país; régimen que fija metas en el tipo de cambio

real, y que por ello es poco probable que se generen desalineamientos severos por períodos prolongados.

4.2.2 Los temas institucionales:

Esta parte se desarrolla utilizando la información de cómo perciben los encuestados el funcionamiento de los mercados laboral y financiero, así como la evaluación que ellos hacen de la capacidad de rescatar al sistema financiero que tiene el Banco Central.

4.2.2.1 El funcionamiento del mercado laboral

El tema laboral se evaluó con 8 alternativas que se podían agrupar en: es un mercado laboral con poco dinamismo; genera pocos empleos; presenta problemas de desempleo y subempleo; con regulación laboral que entorpece la creación de empleo; y con una tendencia a la baja en los salarios reales.

La alternativa de mayor puntaje en Centroamérica fue que “el mercado laboral requiere de fuertes reformas”, al igual que en Guatemala y Honduras. Como es usual, persisten diferentes percepciones entre países al calificar las alternativas. En Nicaragua pareciera que el problema laboral es más grave en comparación

Cuadro 4.6 PUNTAJES ASIGNADOS EN EL TEMA DEL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO LABORAL						
	CA	CR	ES	GT	HN	NI
17.a: El Mercado laboral requiere fuertes reformas	10.0	7.2	7.6	10.0	10.0	7.8
17.b: Se generan muy pocos puestos de trabajo	8.1	5.7	6.0	8.1	5.8	10.0
17.c: Es muy difícil conseguir empleo	4.7	3.8	3.9	2.1	3.8	9.8
17.e: Existen problemas serios de subempleo	8.6	3.7	10.0	8.2	5.8	8.5
17.g: La regulación laboral entorpece la generación de más empleos	4.5	10.0	3.8	2.0	2.9	1.5

COMENTARIOS RECIBIDOS EN EL TEMA LABORAL
1. Mercado poco flexible y tutelar, no apoya la competitividad del país.
2. Debe de flexibilizarse el mercado laboral sin generar costos sociales adicionales
3. Mercado flexible sólo es a la baja. Menos salario real no se ha traducido en más demanda laboral.
4. Se necesita capacitar la mano de obra y generar empleos de mayor valor agregado.
5. Es una economía poco productiva con salarios muy bajos reflejando una fuerza de trabajo ineficiente y mal utilizada.
6. Urge hacer cambios en nuestro Código de Trabajo de manera tal que sea compatible con el proceso de globalización mundial.
7. Disminuir los costos de contratación en términos de tiempo y tasas impositivas es primordial. Adoptar sistema privado de pensiones va también en ese rumbo
8. Es un mercado altamente competitivo sobre todo para la mano de obra no calificada. Somos un país receptor de "excedentes" de mano de obra. El efecto de la inmigración es notable, sobre todo en labores agrícolas (labores de cosecha, corta y recolección), construcción, seguridad privada y servicios domésticos.
9. Los problemas recesivos con inflación que atraviesan los países del área han hecho que por un lado se deprecien los salarios y por otro las fuentes de trabajo van en detrimento.
10. Partiendo que no existen estadísticas relativas al empleo se hace difícil conocer la realidad del mismo. Sin embargo, tomando en consideración a los empleados cotizantes al seguro social, se ha observado que el mismo ha caído como proporción de la PEA, lo cual evidencia una caída en el empleo en la década de los noventa.

con el resto de países, dadas las altas puntuaciones que obtienen las cuatro primeras alternativas.

4.2.2.2 El sistema financiero

A partir del cuadro 4.7 se puede concluir que se percibe de forma mayoritaria en Centroamérica la necesidad de llevar a cabo fuertes reformas en el sistema financiero.

Es interesante observar que esa percepción es avalada por todos los países, excepto El Salvador

LOS COMENTARIOS DEL SISTEMA FINANCIERO:
1. Actualmente no sirve como intermediario financiero y no contribuye al financiamiento de la inversión productiva. Es mas, el sistema bancario es el principal poseedor de la deuda bonificada del Gobierno y de la Banca Central.
2. Es uno de los sectores más beneficiados con la dolarización, esto último implica también la necesidad de fortalecer la regulación ya que no hay prestamista de última instancia. Es necesario hacer reformas para que el sistema financiero no abuse de su poder oligopólico.
3. Deben reformarse las leyes para evitar problemas de créditos vinculados y de esa forma hacer más sanas las cuentas de las instituciones bancarias.
4. Necesita fortalecerse para no aprovecharse del consumidor y dar mejores tasas para incrementar el ahorro.
5. Dada la estancación de la economía y la política cambiaria del país, debería haber un traslado real de baja en tasas de interés.
6. El sector financiero debería ser mucho más accesible para las PYMES, debe cambiar en el sentido de facilitar el acceso al crédito y podrían abrirse nuevas líneas de crédito específicas y con tasas bajas para las exportaciones.
7. Se requieren sistemas alternativos solidarios informales -al menos en el sector rural-
8. Debería en el caso del país haber una mayor regulación del Sistema Financiero por los entes oficiales, dado que este ha crecido en forma amplia sin los controles que se dan en otros países.
9. Supervisión de grupos regionales debe fortalecerse y reenfoque el tema de los microempresarios con otros esquemas de supervisión, más apertura de información para el público sobre el estado y dinámica de cada IFI.
10. En el caso de C.R. El sector financiero es el que ha realizado las mayores reformas, el quid del asunto reside en que no hemos definido el papel que deben desempeñar los bancos estatales dentro de la dinámica de desarrollo nacional, y en estos momentos no se diferencian sustancialmente de los bancos privados. Debe abrirse más a la competencia y eliminar distorsiones entre los bancos públicos y privados, inclusive privatizándolos y eliminando la garantía estatal a los depósitos.

Cuadro 4.7
PUNTAJES ASIGNADOS ANTE EL TEMA
DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
16.a: Requiere fuertes reformas	10.0	10.0	6.9	10.0	10.0	10.0
16.b: Es un Mercado sólido	2.5	2.7	7.4	1.1	0.7	1.1
16.c: Va por buen rumbo	3.2	6.9	5.8	1.2	1.7	1.5
16.d: Ha tenido mayores ganancias con respecto al resto de la economía	5.4	5.3	10.0	4.0	5.7	1.7

donde esa alternativa es la tercera en orden de importancia.

A diferencia del resto de países, en El Salvador la percepción más sentida es que el sistema financiero es un sector que ha obtenido mayores ganancias relativo al resto de sectores de la economía. Por otra parte, los salvadoreños tienen una opinión más favorable acerca del funcionamiento de su sistema financiero que el resto de centroamericanos –dados los puntajes en 16.b y 16.c-

Esta situación parece similar en alguna medida en Costa Rica, dado el puntaje de la alternativa que el sistema financiero va por buen rumbo. Parece pues, que los costarricenses confían en que el sistema financiero mejore en el tiempo. En Guatemala, Honduras y Nicaragua tal esperanza no se alberga, dados los valores tan bajos para 16.c.

4.2.2.3 La capacidad del Banco Central de rescatar al sistema financiero:

Esta capacidad está ligada al tema institucional de las economías porque hace referencia a la confianza que perciben los agentes económicos de una institución emblemática como lo es el Banco Central, en su capacidad de acción para supervisar y defender al sistema financiero ante problemas de iliquidez, solvencia y/o corridas bancarias. Hay que recordar que la pérdida de esa capacidad de prestamista de última instancia suele citarse como uno de los principales costos de un “*hard peg*”.

Para evaluar dicha capacidad se utiliza la siguiente secuencia: primero se cuestiona la importancia de un Banco Central como prestamista de última instancia, y luego, si existen alternativas para seguir cumpliendo esa función una vez el país ha renunciado a su capacidad de emitir dinero. El cuadro 4.8 evalúa la relevancia de contar con el prestamista de última instancia.

La principal alternativa a nivel centroamericano que justifica la necesidad de contar con el prestamista de última instancia es evitar potenciales quiebras bancarias, razón que es elegida en primer lugar en El Salvador y Guatemala. En Costa Rica, Honduras y Nicaragua, la percepción de la importancia del prestamista de última instancia es mayor para asegurar los depósitos del sistema financiero. En todo caso se puede afirmar que los encuestados aprecian la existencia del rol de prestamista de última instancia que puede llevar a cabo el Banco Central.

El cuadro 4.9 presenta los puntajes asignados a la posibilidad de recuperar la figura del prestamista de última instancia. La alternativa más relevante es la del manejo de un fondo de liquidez compuesto por los encajes y reservas internacionales que superen la base monetaria (46.c).

En resumen, de las preguntas analizadas se puede concluir que se identifica al Banco Central como una garantía del sistema financiero en la medida que utilice su función de prestamista de última instancia para evitar quiebras bancarias y que responda por los depósitos. De dónde deben salir los recursos para

Cuadro 4.8
PUNTAJES ASIGNADOS ANTE EL TEMA LA NECESIDAD DE
CONTAR CON EL PRESTAMISTA DE ÚLTIMA INSTANCIA

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
44.a: Es necesario para evitar potenciales quiebras	10.0	8.0	10.0	10.0	7.5	6.8
44.b: Es necesario para asegurar los depósitos del sistema financiero	9.4	10.0	6.0	7.8	10.0	10.0
44.c: Su efectividad es muy reducida	7.2	5.7	6.2	7.2	9.6	3.6
44.d: La intervención del Banco Central termina agravando las crisis	6.2	2.8	4.8	8.2	10.0	2.5

Cuadro 4.9
LA POSIBILIDAD DE RECUPERAR EL PRESTAMISTA DE
ÚLTIMA INSTANCIA EN UN PAÍS QUE YA NO EMITE SU PROPIA MONEDA

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
46.a: Es posible si se logra compartir señoreaje con Estados Unidos	4.5	5.3	4.3	4.9	0.0	4.6
46.b: Si existe un “Banco Central” centroamericano que asuma esa función endeudándose en el resto del mundo	6.5	4.7	4.5	5.6	10.0	10.0
46.c: Si cuenta con un fondo de liquidez generado por las exigencias de encajes a los bancos comerciales y la administración de reservas internacionales netas que exceden a la base monetaria	10.0	10.0	10.0	10.0	8.0	8.4
46.d: No existe posibilidad de recuperar esa función.	5.6	4.2	4.6	9.7	4.0	2.4

Cuadro 4.11
PUNTAJES ASIGNADOS AL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA FISCAL

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
18.a: No ha mostrado un rumbo ni coherencia definido	10.0	7.7	7.2	10.0	6.5	6.3
18.b: Es irresponsable porque siempre resulta en déficit fiscal	4.5	7.6	2.6	2.9	5.3	2.1
18.c: <i>Hay poco espacio o interés para mejorar la recaudación tributaria</i>	7.1	10.0	9.3	2.4	9.2	3.1
18.d: Ha demostrado históricamente un bajo compromiso para ordenar las finanzas públicas	7.5	8.2	10.0	3.3	8.1	5.0
18.e: Existen problemas de corrupción en el manejo fiscal	4.8	4.8	2.1	4.2	5.3	3.4
18.f: <i>Dadas las posibilidades de hacer política ha mostrado un buen desempeño</i>	2.5	3.1	3.6	0.5	3.3	2.5
18.g: <i>Los intentos por ordenar las finanzas públicas han sido infructuosos</i>	5.8	7.6	4.8	4.0	1.2	7.5
18.h: El gasto público depende demasiado del financiamiento externo e interno	6.0	5.5	4.6	2.0	10.0	10.0

Cuadro 4.12
COMPARACIÓN ENTRE LAS
OPINIONES POSITIVAS Y NEGATIVAS
AL DESEMPEÑO DE LA
POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA

Críticas	CA	CR	ES	GT	HN	NI
"positivas"	3.7	9.2	2.0	3.0	2.6	5.5
"negativas"	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0

- La política monetaria y cambiaria no ha ayudado a reducir la volatilidad de variables económicas claves, es inestable y responde con lentitud, se ha centrado en defender el tipo de cambio y no se le encuentra un rumbo definido –alternativas 21.a, 21.c, 21.d y 21.f-.

Los resultados agregados por opiniones positivas y negativas muestran que en Costa Rica hay una opinión muy balanceada que difiere del resto de países: en promedio las opiniones positivas obtienen casi el mismo puntaje que las negativas. La mayor brecha

ocurre en El Salvador, es decir que existe un mayor acuerdo en ese país con respecto a que la política monetaria ha tenido un impacto negativo. En el cuadro 4.13 se observa que en El Salvador se le asignan las más bajas calificaciones a las opiniones positivas (que se encuentran en letra *cursiva*).

La alternativa preferida a nivel centroamericano es que la política monetaria y cambiaria ha estado demasiado focalizada en la defensa del tipo de cambio. Esa percepción se comparte como la principal en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, en Honduras, en segundo lugar, y en Costa Rica apenas cuarto.

Honduras le achaca a la política monetaria el hecho de que no ha servido para atenuar las fluctuaciones de la producción del país. Esa razón ocupa un lugar importante en el resto de países situándose en segundo lugar en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. En este caso, el resultado podría interpretarse como que los encuestados perciben un *trade off* entre defensa del tipo de cambio y control del ciclo económico, de tal manera que la mayor estabilidad cambiaria se ha logrado a costa de una mayor volatilidad en la producción.

Cuadro 4.13
PUNTAJES ASIGNADOS AL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
21.a: No ha servido para atenuar las fluctuaciones de la producción	6.9	7.6	5.8	5.5	10.0	2.3
21.b: Ha ayudado a reducir la volatilidad del producto y de las tasas de interés	4.9	10.0	3.1	3.9	4.7	2.3
21.c: Es muy inestable y responde con lentitud	3.2	5.2	0.2	2.1	6.0	4.6
21.d: Ha estado demasiado enfocada en la defensa del tipo de cambio	10.0	3.0	10.0	10.0	7.9	10.0
21.e: Ha tenido efectos positivos en la competitividad	3.5	7.3	0.5	2.1	3.0	6.9
21.f: No encuentro un rumbo definido de la política monetaria y cambiaria	2.7	3.2	1.7	2.4	5.6	0.0

Costa Rica es el país con el mayor grado de satisfacción en lo que se refiere al manejo de la

LOS COMENTARIOS AL DESEMPEÑO FISCAL SON:
1. Debe hacerse política de reducción del déficit fiscal y no financiamiento.
2. Corrupción, alto gasto y poca credibilidad para generar ingresos.
3. Se necesita mayor crecimiento económico y mejorar la administración tributaria, mayor combate al contrabando y a la evasión fiscal.
4. Si se mantuviese el esquema económico actual no hay problema de la deuda, pero si por un cambio de gobierno se descuida el gasto puede haber dificultades.
5. El problema fiscal tiene su principal problema en el lado de los ingresos donde existe muy baja recaudación y recién se han implementado algunas medidas que incrementan la coercitividad del estado para aumentar la recaudación. El gasto sobre todo el de carácter social y la inversión son tan bajos con relación al PIB que cualquier esfuerzo implica un mejor destino, sin embargo no se implementan controles ni se monitorea la calidad del mismo para verificar su impacto en el bienestar de la comunidad.
6. La política fiscal ejecutada en los últimos años ha sabido sobreponer una serie de problemas relacionados sobre todo con demandas de tipo salarial por parte de grupos de empleados públicos.
7. El manejo de la política fiscal ha sido "conservador" pero sin una adecuada coordinación con la monetaria.
8. Es un tema muy difícil en un país como Costa Rica, pero se va cerrando el cerco que obliga a agarrar el toro por los cuernos.
9. Actualmente se está haciendo mucho esfuerzo por mejorar el desempeño fiscal y me parece que se va a lograr bastante.
10. El problema de la corrupción en la evasión de impuestos se menciona, pero no tengo forma de sustentarlo como para opinar de ello.
11. El tema está demasiado manoseado y malinterpretado.
12. Aun cuando se firmó un Pacto Fiscal, existe poco interés en reducir la regresividad del sistema tributario y eliminar la corrupción.
13. La actual política fiscal es errática, responde más a objetivos políticos de corto plazo que a verdaderos objetivos de política a mediano y largo plazo.
14. Es expansiva mientras la monetaria es lo contrario. La monetaria sigue a la fiscal.
15. Lamentablemente el país no ha logrado establecer una política de Estado en materia fiscal.
16. Mayor simplificación y un mejor sistema de fiscalización (sistema IVA en toda la cadena de producción) así como impuesto al consumo sería recomendable introducir en Costa Rica.

COMENTARIOS RECIBIDOS A LA POLÍTICA MONETARIA:
1. La política monetaria no ha sido eficiente en la estabilidad de precios.
2. Ha contribuido en el pasado a mantener las tasas de interés altas.
3. La integración monetaria ha sido muy positiva para el país.
4. En el caso particular de Costa Rica, la política cambiaria del Banco Central pretende mantener un tipo de cambio real (no nominal) estable. No obstante, en la práctica la política monetaria ha estado en función de la cambiaria, es decir, de defender el régimen cambiario. Por decirlo de alguna forma, las necesidades en materia cambiaria, han definido, y definen la política monetaria. El tema da para más, pero creo que me llevaría más tiempo el exponer con detenimiento la experiencia costarricense.
5. Se ha avanzado en despoltizarla y por ende en convertirla en una variable de política económica.
6. Ineficaz para alcanzar efectos por la estructura del sistema financiero.
7. Con tipo de cambio semi fijo, no hay papel para la política monetaria, más que responder endógenamente para sostener la paridad. Eso es lo que ha hecho la política monetaria en Nicaragua.
8. La política monetaria y cambiaria ha estado focalizada hacia la estabilidad de precios y financiera del país.
9. El mantener un tipo de cambio estable como un fin ha sido el problema, pues éste es un medio de la política económica.
10. No obstante, con costos elevadísimos. La política monetaria (contractiva) se ha dedicado más bien a contrarrestar los efectos negativos generados por la política fiscal (expansiva).
11. Son de signo anti-inflacionario con baja competitividad y no estabilizadoras de la producción.
12. Demasiada tendencia al aumento en el tipo de cambio real, estimulando adicionalmente a la inflación.

política monetaria y cambiaria (elige en primer lugar una opinión positiva, 21.b). Nicaragua también valora un efecto positivo en la competitividad y ocupa el segundo lugar de país con menor brecha entre las opiniones positivas y negativas.

Una interpretación de los autores a las bajas calificaciones en el caso de El Salvador, es que la "memoria histórica" penaliza la opinión sobre el desempeño de la política monetaria reciente. En otras palabras, a pesar de que se reconoce que en la actualidad la inflación se encuentra en niveles deseables, se resiente las altas tasas de interés reales y el período de apreciación real que predominó en la década de los noventa.

Cuadro 4.14
PUNTAJES ASIGNADOS AL ORDEN DE OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
23.a: Reducir la inflación	3.9	3.0	1.7	3.7	5.6	6.2
23.b: Solucionar el problema fiscal	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	6.0
23.c: Política más agresiva de fomento a la inversión extranjera y de creación de zonas francas	2.7	2.2	3.8	2.0	3.0	2.0
23.d: Que se reduzcan las tasas de interés reales	3.0	3.8	2.4	2.1	5.1	1.0
23.e: Reducir la deuda externa	2.2	1.7	1.0	1.3	2.8	5.2
23.f: Lograr una mayor confianza y credibilidad de la institucionalidad económica – sistema de seguridad, respeto a la propiedad privada, disminución de la corrupción -	8.5	3.6	9.5	9.9	7.9	10.0
23.g: Mayor inversión en educación y salud	4.5	2.9	7.2	4.4	4.0	2.2
23.h: Estabilidad de las principales variables económicas	3.9	1.8	2.6	7.1	2.9	2.7

4.2.3.3 Las prioridades de política económica:

El orden de las prioridades de política económica percibida por los encuestados se presenta en el cuadro 4.14:

A partir del cuadro anterior, queda claro que dos alternativas acaparan las mayores puntuaciones: solucionar el problema fiscal, y otorgarle mayor confianza y credibilidad a la institucionalidad.

En Costa Rica las opiniones apoyan con claridad la alternativa de solucionar el problema fiscal, y a diferencia del resto de países de la región, la alternativa de las mejoras institucionales obtiene un puntaje bajo. En realidad, todas las alternativas con excepción de la 23.b reciben puntajes muy bajos en Costa Rica.

El Salvador, Guatemala y Honduras coinciden en que las prioridades son el problema de finanzas

públicas y lo institucional. Nicaragua considera que su objetivo más relevante es lo institucional, disminuir la inflación y luego el logro de una política fiscal prudente.

Es importante resaltar el papel tan predominante que tiene el tema fiscal en la agenda de prioridades percibidas. Como se dijo en la sección anterior, la política fiscal puede tener un efecto importante de desalentar cambios en las decisiones cambiarias. Esto puede interpretarse como que será demasiado riesgoso dar un paso hacia un esquema de “*hard peg*” sin antes llevar a cabo las reformas necesarias en materia fiscal. El mal sabor del fin de la Caja de Convertibilidad Argentina parece haber acentuado las restricciones inherentes a un sistema de este tipo, en el que la política fiscal imprudente eventualmente llevará a que el sistema colapse.

COMENTARIOS RECIBIDOS:

1. Los principales objetivos, son: 1. Lograr una mayor tasa de crecimiento real de la economía del país. 2. Lograr una distribución más equitativa del crecimiento real de la economía del país.
2. El objetivo final es estabilidad de precios pero debe de iniciarse por depurar las finanzas públicas.
3. Creo que todos son importantes en este momento.
4. La deuda interna es el problema más serio en Costa Rica.
5. El Banco Central tiene sus objetivos muy claramente definidos, los cuales no siempre son coincidentes con los del resto de las autoridades económicas. Por lo general se dice que el objetivo de la política económica es promover el crecimiento y desarrollo económico. Para ello es deseable la estabilidad de precios, la cual se le encomienda al Banco Central.
6. Me parece que es mejor aumentar la libertad económica
7. Paguemos los impuestos y elevemos la productividad sistémica.
8. Aplicación de políticas para el fomento y desarrollo agropecuario.

4.3 LA OPINIÓN SOBRE LOS SISTEMAS CAMBIARIOS

Se incluyeron preguntas para evaluar la percepción de los encuestados sobre diferentes regímenes cambiarios. Los principales resultados se resumen en el cuadro 4.15.

En general, se observó que en Honduras y Guatemala las preferencias se inclinan por aumentar la flexibilidad del tipo de cambio.

4.4 LA OPINIÓN SOBRE UN SISTEMA CAMBIARIO COMÚN EN CENTROAMÉRICA

Este es el tema crucial de la investigación, y todo lo que se ha analizado hasta ahora es un preámbulo que ha tenido como fin conocer el entorno de opinión de las condiciones económicas, institucionales y de política

Cuadro 4.15. OPINIÓN SOBRE DIFERENTES REGÍMENES CAMBIARIOS
Tipo de Cambio fijo de facto: A nivel centroamericano, la pérdida de flexibilidad de la economía se cita como el principal costo de adoptar un sistema de este tipo.
Tipo de Cambio flexible: La incertidumbre sobre la trayectoria del tipo de cambio se considera la principal desventaja de este esquema, ya que desalentaría planes de largo plazo en la economía. La razón detrás de este temor puede explicarse por la falta de mecanismos institucionales para defenderse de la volatilidad. En Stein (1999) se apunta la falta de cobertura a la exposición cambiaria en Centroamérica.
Caja de Convertibilidad: Goza de poca popularidad en la región, lo cual no es de sorprender dada la estridente crisis que se desató en Argentina a fines del 2001.
Dolarización: El beneficio más importante que se percibe de la dolarización es la reducción de las tasas de interés que está ligado a la eliminación del riesgo cambiario, algo que no se consigue con la Caja de Convertibilidad. Sin embargo Guatemala se distingue del resto de países en el hecho que, si bien es cierto la alternativa de la reducción de tasas obtuvo un puntaje alto, la eliminación de discrecionalidad en la política monetaria y cambiaria es el beneficio que se percibe como más importante. Adicionalmente, la pérdida de ingresos por señoreaje y la ausencia de un prestamista de última instancia reciben bajas puntuaciones, siendo el principal costo la pérdida de flexibilidad de la economía.
Tipo de cambio flexible puro: De los comentarios se observa que esta opción es considerada poco factible para los países de la región por la falta de experiencia que tienen los países con respecto a este tipo de esquema cambiario.
Bandas Cambiarias: A nivel agregado el principal costo percibido es el que se produce si la regla de devaluación está mal fijada y por ello produce desalineamientos del tipo de cambio real con respecto a su trayectoria de largo plazo. Esta alternativa es la que resulta más importante para el caso de Costa Rica y Guatemala.

económica que pueden conducir a una determinada recomendación cambiaria.

La información que se obtiene en esta sección es un valioso insumo para lograr el objetivo principal de dar una recomendación sobre un régimen cambiario común. Como un adelanto podemos resaltar que las apreciaciones del tema son notablemente variables entre los países de la región, donde, en general no se percibe que tener un sistema común sea una prioridad. Eso sí, se deja entrever por los comentarios que el dólar podría llegar a ser la moneda de uso común en Centroamérica, eso principalmente por una decisión privada la cual no necesita apresurarse.

El desarrollo sigue esta secuencia:

- Primero se pregunta ¿Cuál es su opinión de considerar Centroamérica como una AMO?.
- Segundo, ¿Cuáles son los costos y beneficios de contar con una moneda única en CA?. En este caso se habla de una moneda única sin pronunciarse por una en particular.
- Tercero, se le pone el nombre a esa moneda y se pregunta sobre los criterios bajo los cuáles la dolarización podría resultar adecuada, pregunta que se hacía tanto para el país del encuestado como para Centroamérica.
- Cuarto, producto de las reflexiones anteriores ¿Qué alternativa cambiaria le recomienda a su país?, y ¿Cuál le recomienda a la región?.

4.4.1. ¿Cuál es su opinión de considerar Centroamérica como una AMO?

Lo que pretende esta pregunta es conocer si se tienen opiniones positivas, negativas o neutras sobre esa idea, y no abordar el tema de los criterios de convergencia que la literatura señala como requisitos de una AMO.

La pregunta se formuló así: “Indique cuáles argumentos considera más ciertos con relación a que Centroamérica sea un área monetaria óptima”, y se ofrecían 7 alternativas para revelar las preferencias en ese punto.

Esas 7 alternativas se podían agrupar en 3 categorías:

- Opinión neutra –la 22.a-.
- Opiniones negativas –la 22.b, 22.c y 22.d- y
- Opiniones positivas –la 22.e y 22.f-.

La idea de esa alternativa neutra es porque quiénes la elegían en realidad no estaban decidiéndose a favor o no de la AMO, sino que sólo citaban la premisa, muy razonable, del prerrequisito de una situación macro-económica similar entre los países al estilo de la Unión Europea. En las otras alternativas se forzaba a revelar opiniones favorables o contrarias al hecho de considerar Centroamérica como una AMO.

Cuadro 4.16 CA Y CADA PAÍS: COMPARACIÓN ENTRE LAS OPINIONES NEUTRAS, NEGATIVAS Y POSITIVAS DE PENSAR EN CENTROAMÉRICA COMO UNA AMO						
Opiniones	CA	CR	ES	GT	HN	NI
Neutra	7.6	4.6	7.0	10.0	4.0	4.3
Negativas	10.0	10.0	10.0	9.0	6.2	4.0
Positivas	8.6	2.9	7.8	6.8	10.0	10.0

Cuadro 4.17
PUNTAJES ASIGNADOS A LA OPINIÓN DE UNA AMO PARA CENTROAMÉRICA

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
22.a: Un prerrequisito es una situación macroeconómica similar entre los países (al estilo de la Unión Europea)	10.0	10.0	10.0	10.0	5.9	5.8
22.b: No lo considero conveniente dado el alto costo político	4.9	5.9	5.3	3.9	1.9	4.4
22.c: No considero conveniente la adopción de una moneda común para toda C. A.	2.4	6.0	0.6	1.7	1.9	1.7
22.d: Por la evidencia histórica no considero factible que C. A. se ponga de acuerdo para definir una moneda común, independientemente que esa moneda sea o no el dólar	6.8	9.7	8.3	4.2	5.3	1.8
22.e: Me parece una excelente idea que debería empezarse a analizar en la actualidad	8.2	2.7	9.1	5.6	10.0	10.0
22.f: Es una buena idea, pero que debe implementarse a más largo plazo	3.9	3.7	2.0	1.8	4.7	9.6
22.g: No tengo opinión en este tema	0.7	0.0	0.0	0.9	0.0	2.5

COMENTARIOS RECIBIDOS

1. No existen las condiciones macroeconómicas ideales para crear en Centroamérica una unión monetaria.	8. Yo creo que en el sistema como Costa Rica, con mayor libertad de negociar en dos monedas
2. Economías distintas que no pueden aplicar misma moneda, políticas fiscales distintas, es a muy largo plazo.	9. La integración económica centroamericana está planteada en la dirección de establecer una área monetaria común.
3. El control de las finanzas públicas y alcanzar una reducción del déficit fiscal, similar en la región puede garantizar el seguimiento de un patrón monetario con moneda única.	10. La integración debe ser económica, social y política.
4. Eventualmente es factible, pero requiere de una serie de cambios y a la vez estudiar sus costos. Entre ellos, el determinar que el país pierda capacidad de utilizar una política monetaria autónoma y la posible exposición de choques externos, y políticas de ajuste, totalmente ajenos a la situación particular del país.	11. Tratemos con seriedad el tema de la convergencia macro sobre una visión de región a la que se aproximaría con metas comunes y sendas distintas según las posibilidades de cada país.
5. Existe muchísima inestabilidad entre nuestros gobiernos para pensar acaso en coordinar nuestra política monetaria	12. Debido a la globalización y al cada vez mayor comercio con Estados Unidos, Centroamérica se está convirtiendo en un área monetaria óptima "de hecho". Cada vez es mayor la importancia del US Dólar en las distintas economías. Si debería ser una política explícita de parte de los distintos gobiernos creo que todavía hay muchos obstáculos políticos que salvar antes de implementarse.
6. Costa Rica debería dolarizar su economía	
7. No tiene pies ni cabeza; para que?	

En ese ejercicio de revelar preferencias, se identifica 2 grupos de países, los negativos con Costa Rica y El Salvador, y los positivos: Honduras y Nicaragua. Guatemala se inclina por la alternativa neutra, aunque le da mayor puntaje a la categoría negativa. El cuadro 4.17 presenta los resultados para cada una de las alternativas.

Costa Rica y El Salvador son los más escépticos acerca de la capacidad de llegar a acuerdos en Centroamérica o simplemente muestran indiferencia

en el tema, precisamente por ser países que gozan de estabilidad macroeconómica y de ahí que puedan no percibir altos beneficios de la unificación monetaria. Honduras y Nicaragua por el contrario, demuestran una actitud marcadamente positiva por la idea de la AMO, lo que puede interpretarse como que estos países perciben altas ganancias de adoptarse este esquema. De esta forma, la posición de estabilidad de la que parten los países es un elemento importante en determinar su interés por esta opción.

4.4.2 La percepción de los costos y beneficios de una sola moneda en Centroamérica

De nuevo, no se pregunta por el grado de cumplimiento de los criterios de convergencia, sino por las alternativas consideradas como costos o beneficios de contar con una moneda única. Las calificaciones a las alternativas consideradas los costos de una moneda única en Centroamérica, son:

La decisión de una moneda común genera 2 tipos principales de temores, perder una política económica independiente (25.a) y el no contar con la fortaleza fiscal en el área para auxiliar a los países en crisis (25.f). En el cuadro 4.19 se presentan los puntajes para los beneficios.

Los países de Centroamérica consideran que los mayores beneficios asociados a la moneda única son la mayor facilidad al comercio intrarregional y la integración de servicios financieros. Esas 2 razones

son el primer y segundo lugar, a excepción de Costa Rica, que pondera más la alternativa de mayor integración de los servicios financieros y en segundo lugar no considera que existan beneficios de tener una moneda única.

4.4.3 La opción de dolarizar:

La pregunta asignada en este caso, era: “En su criterio la idea de una dolarización resultaría adecuada –tanto para su país como para Centroamérica–”. Esa pregunta contaba con 6 alternativas que intentaban evaluar lo que podríamos llamar los principales requisitos percibidos para llevar a cabo la dolarización. Las calificaciones asignadas a esas alternativas, son: Los puntajes revelan un patrón de respuestas similar entre Guatemala y Honduras: ambos países reparten su preferencia entre la necesidad de un superávit fiscal para cada país (26.b) y consideran que la

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
25.a: La pérdida de capacidad que tendría cada país de realizar políticas económicas independientes	9.6	10.0	6.5	6.8	10.0	10.0
25.b: Aumento de la vulnerabilidad de cada país de CA. ante la crisis de algún otro país centroamericano	6.7	7.8	5.8	7.2	4.5	2.8
25.c: Posibles conflictos regionales en la decisión de cuál país tendría el “Banco Central de C.A”.	5.6	3.3	7.2	2.8	6.6	5.0
25.d: Las quejas de los exportadores de los países que contaban con devaluaciones de las monedas.	3.8	2.5	3.1	4.9	2.8	2.1
25.e: Que ocurran procesos migratorios entre los países centroamericanos.	1.7	2.1	1.8	1.2	0.7	1.7
25.f: Que no se cuente con la suficiente fortaleza fiscal a nivel de C.A. para auxiliar a los países que resulten más afectados de crisis internacionales.	10.0	8.7	10.0	10.0	6.4	6.7

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
25.a: Mayor turismo de centroamericanos en los mismos países de C.A.	1.6	1.5	1.0	1.3	3.8	0.8
25.b: Mayor facilidad para el comercio intrarregional	10.0	6.4	10.0	10.0	10.0	10.0
25.c: Mayor facilidad a la integración de servicios financieros	7.4	10.0	5.7	7.3	5.7	7.9
25.d: Mayor percepción de estabilidad lo que podría aumentar la inversión extranjera directa en la región.	6.0	4.8	6.5	4.1	5.7	7.6
25.e: Me parece el proceso para llegar a esa moneda única es muy complicado, por lo que esos beneficios nunca se tendrían.	2.8	4.6	1.1	4.3	3.6	0.0
25.f: No considero que se tengan beneficios por el hecho de tener una moneda única.	2.0	8.1	0.3	2.2	0.5	0.0

COMENTARIOS RECIBIDOS:

1. En el caso de la creación del peso centroamericano como moneda común se tuvo el problema de la liquidación, esto es, cuando Nicaragua tuvo problemas de pago ya no liquidó y los países restantes tuvieron que absorber dicha deuda.

2. Difícil, especialmente porque Costa Rica sigue su propio rumbo.

3. El beneficio no es la constitución de una moneda única sino la armonización de la política monetaria e indirectamente la fiscal de los países.

4. Costa Rica está casi dolarizada sin tener que pasar por el trauma legal.

5. El tener una moneda única reduce costos de transacciones. Los problemas de Centro América, no se resuelven con el cambio de la unidad de cambio. Va mucho más allá. Podría empezarse por reasignación de gasto público. Menos gasto militar y más gasto en salud y educación. Pero obviamente este es un tema muy sensible.

6. Ahorrarnos el costo de la conversión al dólar y más inversión en el sector real de la región de las reservas.

7. Ya existe una moneda única: el dólar. En la actualidad, con tarjetas de crédito y computadores, en realidad no es muy importante

8. Una crisis en un país centroamericano generaría problemas de liquidación.

9. Primero se tienen que ordenar las finanzas de cada país para después hacer una unión monetaria.

10. Pérdida de oportunidades de inversión y creación de un mercado interesante para los inversionistas.

11. Me parece que actualmente no sería viable políticamente.

12. Es difícil por las disparidades entre los países y las dificultades internas de algunos.

13. Lo que se pierde es la capacidad de realizar política monetaria independiente, pero no económica. La opción b) ocurre de todas formas con o sin moneda común. Lo mismo con el inciso e), Costa Rica es un claro ejemplo. Tenemos una inmigración no menor al 9% de la población, eso ha ocurrido por una serie de factores políticos y económicos, independiente de la moneda que se use. La opción f) es totalmente irrelevante, pues no sé de ayudas de Centroamérica a sus países miembros, ante crisis internacionales. Este es otro tema sensible, pues lo que se tiene son deudas entre países centroamericanos que posiblemente nunca se pagarán.

14. Pérdida de tiempo!!!

15. La coordinación de políticas macroeconómicas reduciría los costos.

16. Que sea el BCIE el BCR de la región.

17. No vale la pena el forzar a la región a una moneda única. El dólar siempre será muy superior a cualquier moneda común.

Cuadro 4.20
PUNTAJES ASIGNADOS A LA IDEA DE
QUE LA DOLARIZACIÓN RESULTARÍA ADECUADA, SÍ:

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
26.a: Se tiene asegurada la posibilidad de compartir el señoreaje con Estados Unidos	7.5	9.1	2.5	6.8	7.0	7.7
26.b: Se asegura un superávit fiscal en cada país de Centroamérica	10.0	8.2	5.7	8.2	10.0	10.0
26.c: Se asegura un prestamista de última instancia para la región	6.3	10.0	4.5	4.3	2.6	4.8
26.d: Se permite la libre movilización de personas en Centroamérica y se flexibilizan los mercados laborales.	9.0	7.5	7.4	7.2	7.4	5.5
26.e: Se fortalece la supervisión bancaria y aumenta la participación de la banca extranjera en Centroamérica	9.4	7.6	10.0	6.3	5.1	5.8
26.f: No resulta adecuada de ninguna forma	7.3	5.7	1.3	10.0	9.6	5.0

dolarización no resulta adecuada de ninguna forma (26.f).

El Salvador, el país dolarizado del área, es el que califica con la nota más baja la presunción que la dolarización no resulta adecuada de ninguna forma y también de las 6 alternativas evaluadas es la última – al igual que Costa Rica, y en Nicaragua es la número 5-. Costa Rica presenta una calificación más balanceada de las alternativas en relación a los demás países, siendo la principal que se asegure un prestamista de

última instancia para la región. La posibilidad de compartir el señoreaje con Estados Unidos es una preocupación que comparte, al igual que con Nicaragua, en segundo lugar. La idea de contar con un superávit fiscal es la alternativa prioritaria para Nicaragua y Honduras.

Finalmente, se introdujo una pregunta en la encuesta que evaluaba la posibilidad de compartir el señoreaje con Estados Unidos. Se encontró que la

COMENTARIOS RECIBIDOS:
1. Ninguna de las alternativas es condición para la dolarización.
2. No debiera mezclarse la decisión de dolarizarse a nivel de país con C.A.
3. En el largo plazo lo del prestamista de última instancia es clave y la supervisión bancaria.
4. Dolarización es, desde el punto de vista teórico, el caso extremo de tipo de cambio fijo, luego la caja de conversión y así sucesivamente hasta llegar al tipo de cambio totalmente flexible. Algunas de las cosas que se mencionan en los incisos a)...e) se pueden lograr independientemente de una dolarización. Los argumentos para "dolarizar", al menos desde el punto de vista teórico formal son otros. Entre otras cosas, los argumentos para "dolarizar" tienen que ver más con llevar la inflación doméstica a los niveles de inflación internacional. Ello dado que somos economías pequeñas y abiertas (tomadores de precios).
5. No veo grandes ganancias en adoptar esta moneda en este momento.
6. Si se mantiene la autonomía de la Banca Central
7. El único beneficiado sería Estados Unidos

opinión predominante en todos los países es que compartir señoreaje es una ilusión.

4.4.4 La recomendación de política cambiaria al país y al área centroamericana:

Para realizar dicha recomendación se presentaban una serie de alternativas con un amplio rango de opciones, desde dejar las cosas como están, hasta irse a las recomendaciones extremas: sustituir la moneda o adoptar un tipo de cambio flexible. Como se verá a continuación, las recomendaciones varían cuando se responde en función del país o para el área. El cuadro

COMENTARIOS RECIBIDOS CON RESPECTO AL SEÑOREAJE:
1. Es imposible en mi opinión que Norteamérica apruebe tal Ley.
2. Es una posibilidad pero no en el momento actual sino a largo plazo.
3. Sí es factible por el alto grado de integración comercial que tenemos con Estados Unidos y las posibilidades de un TLC regional.
4. Desconozco si el tema se discute en Estados Unidos. Ellos se beneficiarían de la adopción del dólar como moneda en América Latina. Pues eso les permite, exportar su inflación. Creo que no les interesaría si los que se dolarizan son los centroamericanos. Somos muy pequeños como para que les parezca atractiva la idea. Otra cosa ocurriría, si México, Brasil y Argentina como mínimo deciden dolarizarse. Al menos en el corto plazo, considero casi imposible que ellos compartan el señoreaje con los centroamericanos.
5. Esta en la cola de un venado...
6. Ya lo dijeron: el FED es para USA solamente.

4.21 presenta los puntajes para la recomendación cambiaria para el país.

Y las calificaciones recomendando al área centroamericana, son:

La recomendación para el país de dejar las cosas como están es la que prevalece en El Salvador y Nicaragua –segundo lugar en Costa Rica y Honduras-. Esto parece reforzar la idea que reformar el régimen cambiario no es considerada prioritaria en la región. Costa Rica, Guatemala y Honduras prefieren un sistema cambiario más flexible pero con intervenciones del Banco Central.

Los guatemaltecos y hondureños, rechazan la dolarización y su preferencia está marcada hacia mayor flexibilidad, pero con cierta intervención. Sin embargo, en la recomendación para el área, se inclinan por la flexibilidad pura antes que dolarización. Es curioso observar que la mejor alternativa para los guatemaltecos

Cuadro 4.21 PUNTAJES ASIGNADOS A LA RECOMENDACIÓN CAMBIARIA PARA EL PAÍS DE RESIDENCIA						
	CA	CR	ES	GT	HN	NI
28.a: Seguir con la política cambiaria actual	10.0	8.9	10.0	3.4	7.4	10.0
28.b Fijar el tipo de cambio tipo caja de convertibilidad	1.8	1.1	1.1	2.8	1.1	0.0
28.c. Dolarizar la economía	6.7	5.7	6.8	4.1	3.4	5.0
28.d: Implementar un esquema de bandas cambiarias	2.4	1.5	1.1	2.5	3.1	1.3
28.e: Tener un tipo de cambio flexible pero con intervenciones del Banco Central.	9.0	10.0	3.4	10.0	10.0	0.0
28.f. Dejar que el tipo de cambio sea flexible sin ninguna intervención del Banco Central.	4.0	0.9	0.0	5.7	6.4	3.8
28.g. No tiene una opinión clara al respecto	2.5	1.7	0.0	2.4	0.0	7.5

Cuadro 4.22
PUNTAJES ASIGNADOS A LA
RECOMENDACIÓN CAMBIARIA PARA CENTROAMÉRICA

	CA	CR	ES	GT	HN	NI
29.a. Que se siga con la política cambiaria de cada país	6.0	3.9	1.9	9.8	3.3	8.8
29.b. Que cada país tenga su propia caja de convertibilidad	0.8	0.8	0.0	2.8	0.0	0.0
29.c. Que exista una caja de convertibilidad centroamericana, donde la moneda centroamericana esté respaldada por la suma de las reservas internacionales netas con que cuenta cada país.	4.7	2.1	2.4	6.1	10.0	2.5
29.d. Que se haga un proceso de sustitución de cada una de las monedas centroamericanas y se sustituyan por el dólar	10.0	5.0	10.0	7.6	5.0	10.0
29.e. Que se haga un proceso de sustitución de cada una de las monedas centroamericanas y se sustituyan por el euro.	1.0	0.3	0.5	2.6	0.0	0.8
29.f. Que cada país asuma un tipo de cambio totalmente flexible	4.7	0.3	2.9	10.0	8.3	0.0
29.g. No tengo una opinión clara al respecto	6.6	10.0	1.0	8.1	6.7	5.0

Cuadro 4.23
NÚMERO DE VECES EN QUE NO SE RECHAZA LA HIPÓTESIS
NULA DE IGUALDAD DE VARIANZAS EN LAS PREGUNTAS 28 Y 29

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Costa Rica	-	1 de 14	8 de 14	6 de 14	4 de 14
El Salvador	1 de 14	-	0 de 14	4 de 14	4 de 14
Guatemala	8 de 14	0 de 14	-	7 de 14	2 de 14
Honduras	6 de 14	4 de 14	7 de 14	-	4 de 14
Nicaragua	4 de 14	4 de 14	2 de 14	4 de 14	-

COMENTARIOS RECIBIDOS
SOBRE LA RECOMENDACIÓN AL PAÍS:

1. Debe flexibilizar el tipo de cambio pero cuando hayan ataques especulativos debe participar el Banco Central.	7. Ser con el tipo de cambio actual pero aumentando la amplitud de uso del dólar junto al colón.
2. Un régimen cambiario flexible no es incompatible con un proceso de integración monetaria en Centroamérica: puede ser una etapa inicial de transición y convergencia.	8. Una vez alcanzadas las condiciones de equilibrio fiscal y la reducción de la deuda externa, sería posible analizar la viabilidad de una dolarización, para el caso de Nicaragua.
3. Me parece que es más relevante qué tan estable es la política monetaria y no tanto el sistema cambiario elegido.	9. Le daría certeza (finalmente) a los agentes económicos.
4. El régimen cambiario no afecta por sí sólo el crecimiento económico.	10. <i>El inciso e) es muy parecido a lo que tenemos hoy, excepto que las intervenciones del banco central son arbitrarias. Este es un buen sistema para nuestro país siempre y cuando exista una regla consistente y clara de intervención. De lo contrario tal vez si se debería considerar un currency board.</i>
5. Atenuar la volatilidad del tipo de cambio, pero que este no sea un objetivo en sí mismo.	
6. No busquéis entre los muertos a quien esta vivo. Los problemas de Costa Rica no son cambiarios!!	

es un tipo de cambio flexible con intervenciones, lo que parecería ser muy similar al sistema que tienen en la actualidad. Sin embargo a partir de los comentarios podemos intuir que su recomendación va por el lado de que tales intervenciones sigan alguna regla, y por ende se reduzca su discrecionalidad.

Si revisamos las otras opciones, la caja de convertibilidad recibe el peor puntaje para el área y es también la peor evaluada para cada país si dejamos fuera “no tengo una opinión clara al respecto”. La dolarización queda como la tercera alternativa para el

COMENTARIOS RECIBIDOS SOBRE LA OPINIÓN A LA REGIÓN:
1. Siendo tan divergente la situación macro de la región cada país debe tener la política que más se acomode a su economía.
2. Que en una primera etapa cada país asuma un tipo de cambio flexible, para luego converger a una moneda común en un régimen flexible o de caja de convertibilidad, según lo aconseje la situación de otros vecinos (principalmente México).
3. Nuevamente, el sistema cambiario más pertinente dependerá de otros factores. En todo caso con cualquier alternativa alguno de los países de C.A. perderá más y será difícil lograr la viabilidad política.
4. El régimen cambiario no afecta por sí sólo el crecimiento económico.
5. Esta es una pregunta para la que no tengo respuesta definida y prefiero dejarla en blanco. La dolarización va a venir, pero no a corto plazo excepto que los Estados Unidos se interesen por apoyarla. No me gusta la caja de convertibilidad, ni el euro para C.A. porque nuestros vínculos son con los Estados Unidos. El ideal es el dólar, si hay plata par financiar.
6. En realidad desconozco sobre las situaciones particulares de cada país. El uso de una moneda común tiene ganancias en términos de eficiencia en las transacciones, pero a la vez desconozco que tan importante es el comercio intrarregional, como proporción del comercio exterior total. Dado que somos países con geografías y climas similares, tiendo a pensar que tenemos ventajas comparativas similares, por lo que el comercio intrarregional no ha de dar como para que sea el motor de la reactivación de Centroamérica. De hecho tenemos la experiencia del MCCA, cuyas consecuencias son bien conocidas, y no muy felices, por cierto. Es posible, que en un futuro converjamos a una moneda común como un proceso paulatino y natural, pero para ello han de darse cambios estructurales significativos en C.A.
7. Moneda Única, El Morazán uno a uno con el Dólar
8. Que cada país tenga un sistema cambiario flexible con intervenciones

área y para cada país a excepción de Honduras. Las bandas cambiarias no provocan mayor entusiasmo en la región. La total flexibilidad del tipo de cambio tiene más acogida en Guatemala y Honduras.

Cuando revisamos las recomendaciones para el área, vemos que ocurre un reordenamiento de las preferencias. Costa Rica pasa de una mayor flexibilidad a no tener una opinión clara de cuál sería la mejor recomendación para el área; El Salvador sí decide que la mejor recomendación es una dolarización; Guatemala es consistente con la mayor flexibilidad cambiaria; Honduras pasa de la flexibilidad a una caja de convertibilidad centroamericana y Nicaragua de seguir con su sistema actual, prefiere para el área, una dolarización.

Otro resultado interesante es que los encuestados parecen tener claro el panorama de cuál debería ser el régimen cambiario que debe seguir su país, mientras que se muestran más indecisos en la recomendación para Centroamérica. Esto se observa a partir de la diferencia entre los puntajes para 29.g versus 28.g, siendo las mayores diferencias observadas en Costa Rica, Honduras y Guatemala. El país más consistente en esa comparación de puntajes es El Salvador, ya que ha tenido claro cuáles son las recomendaciones –el menor puntaje en 28.g y 29.g; Nicaragua reduce su indecisión al recomendar la dolarización para la región.

Lo que podemos inferir del análisis de varianza para las 2 preguntas es que lo que menos predomina son los “acuerdos de opiniones” entre países. Como prueba de lo anterior presentamos una matriz que muestra el número de veces en que no se rechaza la hipótesis nula de igualdad de varianzas para las 14 alternativas en los 5 países.

Lo que nos dice esa matriz es que los criterios que menos convergen en la calificación de las 14 alternativas son los de El Salvador con Guatemala, El Salvador con Costa Rica y Nicaragua con Guatemala.

4.5 CONCLUSIONES Y ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS RECIBIDOS

Parece que tomar la decisión de hacer cambios cambiarios no es la prioridad en los países de Centroamérica, y que el entusiasmo por el proceso de sustitución de monedas nacionales por una moneda común es todavía menor. En todo caso, la mejor alternativa, si eventualmente la región adopta una moneda común, es la dolarización de las economías.

Se cita la falta de voluntad política y lo complicado de llegar a acuerdos regionales como una buena razón para dejar los sistemas cambiarios individuales tal como están. Una posibilidad que surge principalmente a partir de los comentarios, es que con el tiempo y por decisión de los agentes privados de cada país –en especial entre mayor sea el comercio esperado con Estados Unidos-, las monedas nacionales se sustituirán por el dólar, de forma natural, libre y espontánea. Sin embargo, no se percibe urgencia de acelerar tal proceso.

Algunas personas sostienen que sus países ya están prácticamente dolarizados –comentario frecuente en Costa Rica y Nicaragua- pero no ven necesario pasar por el trauma de la sustitución de monedas con los costos que esto ocasionaría –pérdida de señoreaje, el prestamista de última instancia, etc-, y la situación

actual donde circulan ambas monedas, no les parece tan mala³⁶.

Un elemento que consideramos relevante y que no se incluyó en los comentarios, es la posibilidad de que la dolarización traiga beneficios a los grupos de menores ingresos, para quienes es más difícil cubrir el riesgo cambiario. De esta manera lo que se argumenta es que las devaluaciones tienen un efecto de “impuesto regresivo” en la medida que las personas que más terminan afectadas por la inflación que acompaña a las devaluaciones, son las personas que reciben sus ingresos en la moneda nacional, y que tienen poco margen para evitar la pérdida de poder adquisitivo de su ingreso.

El comentario extraído de un artículo publicado en el Diario La Prensa de Nicaragua³⁷ manifiesta lo expuesto anteriormente:

“No hay que ser muy sesudo para hablar de la dolarización, al menos desde la perspectiva de los de abajo. Desde esta perspectiva lo que vemos es que nuestra economía ya hace rato que está dolarizada y que los únicos que no nos hemos dado cuenta somos los asalariados. O puesto de otra manera, cada vez que pagamos algo nos damos cuenta que somos los únicos que estamos en total desventaja ante ese fenómeno”.

Hay un argumento recurrente en la discusión, y es la referencia a la pérdida de grados de libertad en la conducción y diseño de políticas. Hay una especie de “rasgo de vestiduras” por la pérdida de la política monetaria. Sin embargo hay buenas razones para pensar que la efectividad de la política monetaria es limitada para los países de Centroamérica³⁸.

Surge también en esta discusión la duda de la capacidad de las finanzas públicas para sobrellevar la conducción de política –y se comenta la fortaleza fiscal de la Comunidad Económica Europea con sus fondos de ayuda para los países que sufran de *shocks* asimétricos, algo que suena utópico para Centroamérica. El temor de la mayor relevancia que se le demandaría a la política fiscal está ligado a las malas calificaciones que obtiene en los países. La carga del déficit fiscal,

36 Sin embargo, hay que considerar que el grado en que el dólar funciona como medio de pago varía según el país.

37 Tomado de la versión electrónica de La Prensa <http://www.laprensa.com.ni/>, noticia publicada el Sábado 22 de diciembre del 2001, realizado por Eduardo Enríquez.

38 En la primer sección se aborda el tema de la autonomía de política monetaria. Aparte de las limitaciones ya comentadas al uso de la política monetaria, podemos añadir el hecho de que la misma apertura financiera y comercial hace que el uso de esta política pierda efectividad; o que los cambios que intenta provocar la autoridad monetaria alterando la tasa de interés de referencia bancaria pierda su efecto en la figura de los rezagos; o que tal efectividad sea reducida por la conexión financiera entre bancos locales con bancos extranjeros.

LOS COMENTARIOS:

1. La adopción de una sola moneda favorece en dos sentidos principales: 1) aumento del mercado para los inversionistas extranjeros y 2) estabilidad macroeconómica (disciplina macro) que requiere la integración monetaria.

2. En definitiva cuál sistema cambiario es el más conveniente es una pregunta que se han hecho muchos países a lo largo del tiempo (principalmente los que han sufrido una crisis en su balanza de pagos). Sin embargo, desconozco la respuesta. Algunos economistas concluyen que lo relevante es que la política monetaria del país sea estable independientemente del sistema cambiario que elija; es decir, con una política monetaria inestable ambos sistemas cambiarios tendrán problemas. Y en caso de que el país decida no tener una moneda nacional lo relevante es que las expectativas sean que la política monetaria externa será más estable que la interna. Habría que identificar, medir y valorar los costos y beneficios de cada alternativa para tomar una decisión (al menos desde el punto de vista estrictamente técnico).

3. Me parece que la Región Centroamericana está ubicada geográficamente en la zona de influencia del dólar y que aun más importante, el socio comercial más importante para nuestros países es los Estados Unidos y en segundo lugar los países vecinos que cada quien tiene en la Región. Por las razones antes mencionadas, me parece que Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Honduras deberían hacer un esfuerzo importante por seguir los pasos de El Salvador en el sentido de incrementar la presencia del dólar en sus economías. Me parece que este debería ser un paso en concreto que se debe dar con el fin de consolidar la Integración Centroamericana, reto que hoy más que nunca es impostergable producto de la delicada situación de la economía mundial después de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Más allá de la retórica y del discurso de la Integración, son estas medidas las que van a permitir fortalecer nuestra posición como Región, disminuir el riesgo país de cada una de nuestras naciones, aumentar los flujos comerciales, nuestras exportaciones y la Inversión Extranjera Directa, y la creación de más y mejores empleos.

4. La elección del régimen cambiario es un *second best* en términos económicos. Lo más importante es eliminar las distorsiones en los mercados laborales, de capitales, bienes y servicios, de divisas, aranceles bajos y uniformes, impuestos que no afecten la asignación eficiente de los recursos. Si además se tiene una sana política fiscal (superavitaria en tiempos buenos y deficitaria solo en uno o dos años malos), el régimen cambiario no importa, cualquiera mantendría estable el tipo de cambio.

5. Yo creo que ya estamos prácticamente dolarizados en el caso de Costa Rica y me parece innecesario pasar por todo el trauma y el costo político de dolarizar, cuando ya la economía está prácticamente dolarizada. Además, la problemática fiscal del país dificultaría sostener la dolarización y se pierde el señoreaje, que no deja de ser una ventaja. Me parece que la política de deslizamiento tica ha sido útil y las tasas de interés pondrían en términos reales, ajustarse a las “en dólares” con un poco de mayor disciplina y esfuerzo de los

bancos. Por otro lado y dentro de una perspectiva regional, la posibilidad de reactivar el "peso centroamericano" y ponerlo a trabajar realmente como nunca se hizo. Pero eso implica mayor coordinación y gobiernos más serios y honestos en algunos casos; gobiernos que realmente se comprometan con la integración y que actúen transparente y correctamente. ¿Por qué vamos todos a tener que pagar situaciones como la de quiebra de bancos en Nicaragua? En las condiciones actuales y sin la cooperación de los EEUU (para compartir el señoreaje) y de la banca internacional para tener líneas de crédito de emergencia para casos de iliquidez, es muy difícil pensar en dolarización y una moneda centroamericana en las condiciones de desequilibrio actual, es difícil de visualizar, sino imposible.

6. Mi opinión general sobre la integración centroamericana es que ella no puede deshacerse de su peor mal, el divorcio entre las palabras y los hechos. Es decir, se discute, se realizan reuniones y foros, se llegan a acuerdos, pero la práctica demuestra que todo permanece varado. Se dice que es problema de los políticos que no logran descifrar lo que los ciudadanos de los cinco países establecen de facto, v.g.: fuertes lazos en el comercio intrarregional. El tema cambiario, uno de los puntos de la agenda de la integración, heredando su mal. Se habla de la creación de una moneda única, de que la acción unilateral de El Salvador iba a ser imitada por el resto de países, como antesala ante una eventual dolarización. Se dicen muchas cosas más, pero se hace tan poco. También se dice que para aventurarnos a un régimen cambiario único regional, como requisito las políticas económicas, fiscales, financieras, etc. deben ser homogéneas. Al mismo tiempo, Honduras y Nicaragua mantienen litigios territoriales sin resolver, Nicaragua aumenta los aranceles a los productos provenientes de su vecino del sur. La Integración de C.A. es una integración. Lo que los gobiernos han sido incapaces de hacer, los ciudadanos y las empresas lo han hecho por sus propios medios: empresas transnacionales que se ubican en uno de los cinco miembros para abastecer el mercado regional, iniciativas no gubernamentales abordados desde la perspectiva del istmo, no de sus islas. En cuanto al tema cambiario, la planificación no será la alternativa. Los años transcurrirán, la homogeneización más que un proceso se dará de facto, si es que se da, de la misma forma como el día de hoy se cotizan en la región los alquileres de viviendas en moneda doméstica y en dólares norteamericanos, sin haber sido una ley la responsable.

7. No se mucho de Centro América mas allá de Costa Rica. Sin embargo los problemas principales no creo que estén en el tema cambiario. Y luego no me parece que se pueda cuestionar la optimalidad de la política cambiaria sin cuestionarse la política fiscal y monetaria.

8. Los países centroamericanos poseen estructuras económicas bastante disímiles, hecho que ha influido en el desarrollo de sistemas cambiarios muy distintos entre sí. Tal vez la principal ventaja de contar con un sistema cambiario único para Centroamérica sería la posibilidad de disminuir la discrecionalidad y el sesgo político en el diseño de las políticas cambiarias, lo cual a su vez

aportaría certeza a los agentes económicos internos y a los inversionistas internacionales.

9. El Consenso de Washington no se ha cumplido en la región. Por cuanto se avanzó en unas cosas (reducir tamaño del Estado) pero no se pagan los impuestos debidos, enfatizando sólo los indirectos. La política fiscal es expansiva y la monetaria contractiva. El punto focal es estabilizar precios a costa de producto y empleo, baja inversión en las personas y menos competitividad a largo plazo. La integración sigue en el plano de la retórica sin avances sustanciales. Probemos empujar a varias velocidades, en lo económico y comercial en los próximos 5 años, demostremos beneficios, y luego hablamos de los temas políticos. No al revés. Fortalezcamos las reglas y los incentivos que generan para el mercado y cuando tengamos verdaderas instituciones nacionales y regionales, avancemos sin retroceder. No más Protocolos sino Tratados nuevos. Eliminemos los oligopolios, profundicemos los sistemas financieros, abramos los cielos y la banca e impulsemos a los micros y pequeños empresarios, y así se elevará el producto con estabilidad. El modelo seguido está agotado y la integración a la centroamericana pero de verdad, con compromisos y líderes a la Monet, De Gaulle y Schuman, funcionará.

10. En la pregunta 12. respondí que el tipo de cambio de Guatemala es flexible con bandas. Esto no es necesariamente cierto, pero era el que más se parecía. Me gustaría aclarar que el sistema de Guatemala es una flotación sucia, con intervenciones (arbitrarias) del banco central.

11. Plantear una integración centrada en una moneda común sin tomar en cuenta los desequilibrios internos que cada país posee, no es la mejor forma de establecer la integración. Existen una serie de asimetrías tanto desde el punto de vista económico, social y político como de índole cultural, factores que inciden en cualquier decisión de política económica que se quisiera tomar. Soy del criterio que la mejor forma de ir posibilitando una integración es comenzando por una unión aduanera y formas de facilitación del comercio.

12. En realidad no tengo una posición totalmente definida respecto a una política cambiaria común centroamericana, pues me asaltan las dudas respecto al grado de madurez de nuestros países para llevar a cabo algo así (moneda única o dolarización) Lo considero una buena idea que marcha acorde a los tiempos modernos, pero creo que algún país puede dañar el esquema y perjudicar al resto por alguna actitud inmadura de sus gobernantes.

13. Creo que la adopción de un cierto régimen cambiario o de dolarizar o no debe basarse en lo que está funcionando en la actualidad, y no buscar establecer algún sistema de antemano basado en las ideas o diseño de los formadores de política en la región. La experiencia en Costa Rica es la de un uso muy generalizado de la divisa norteamericana; se permiten contratos en dicha moneda, como resguardo de los efectos empobrecedores de las minidevaluaciones. Estas deben ser entonces cada vez a mayor ritmo, a medida que la gente adapta rápidamente los precios en pesos a esta situación. Las distorsiones que esto crea no justifican la permanencia de dicho sistema como tal y sería tal vez recomendable abandonar el colón de un todo. El problema de la moneda común

no creo que sea tan importante; el ahorro en costos de transacción es mínimo, más ahora con la existencia del “dinero plástico”; estos disminuyen al existir un mercado de divisas más transparente y con un mayor número de actores. La necesidad de disciplina macro estricta, y el requerimiento de libre movilidad de factores son muy onerosas para contemplar esta posibilidad

14. La dolarización es un régimen cambiario demasiado inflexible que ante la presencia de shocks externos y política fiscal comprometida está obligando a un ajuste real de la economía, el gobierno podrá hacer muy poco en los próximos años para reactivar el crecimiento del PIB.

15. A nivel de Guatemala considero adecuado la flotación administrada, a nivel de Centroamérica la integración financiera donde cabe la dolarización.

deuda pública y servicio de esa deuda, impone un grillete que deja muy poco espacio de maniobra.

Tampoco se prevé una mejora próxima; al contrario existe el desaliento de que los problemas fiscales se agraven, ya que hay factores negativos en fila como la presión de los pagos de pensiones, la poca “colaboración” para pagar impuestos, la necesidad de realizar más gasto social generador de capital humano e infraestructura, entre otros.

CONCLUSIONES

El objetivo último del trabajo es dar alguna recomendación sobre el rumbo que debería seguir la política cambiaria en los países de Centroamérica. Para ello se han abordado tópicos relacionados con los costos y beneficios de las diferentes alternativas cambiarias; y con la encuesta se ha buscado conocer la opinión de los sectores involucrados en el tema cambiario.

De la revisión de literatura se puede rescatar que la mayoría de estudios realizados hasta la fecha no encuentran una relación directa entre desempeño de una economía (medido como tasa de crecimiento del producto) y determinado régimen cambiario. Esto es importante destacarlo, ya que al tratar el tema de los beneficios de determinados regímenes cambiarios hay que tener clara la dimensión y alcance de estas potenciales ganancias.

Una de las conclusiones que se extrae de la primera sección es la heterogeneidad en materia económica que caracteriza a la región centroamericana, donde aún en la actualidad persisten diferencias en el desempeño de los indicadores macroeconómicos.

Centroamérica ha experimentado mayor estabilidad en sus tipos de cambio en comparación con el resto de países de América Latina. De hecho, en la región no se ha experimentado con regímenes cambiarios tales como flotación libre, cajas de convertibilidad o

bandas cambiarias. De ahí que muchos de los beneficios y costos asociados a este tipo de esquemas cambiarios se conozcan únicamente por lo que dicta la teoría.

Al estudiar el grado de intervención al que están sujetos los mercados cambiarios en Centroamérica, se encuentra que éste es alto cuando se compara con la intervención que se ha producido en El Salvador, país que ha tenido un régimen de tipo de cambio fijo. La percepción de los analistas de la región capturada en la encuesta es que la política monetaria y cambiaria de los países ha estado demasiado focalizada en la defensa del tipo de cambio.

Se analizó el comportamiento del tipo de cambio real en estas economías, y se encontró que en El Salvador (país con tipo de cambio fijo), y en Costa Rica (donde se mantiene un sistema de minidevaluaciones que establece una meta sobre el tipo de cambio real), la variabilidad es menor. Adicionalmente se encuentra una relación débil entre devaluaciones y tipo de cambio real. Ambos elementos parecerían reducir el atractivo de llevar a cabo devaluaciones en los países centroamericanos.

Un elemento crucial en la discusión cambiaria es la pérdida de política monetaria asociada a los “*hard pegs*”. Estudiamos este tópico para la región y encontramos que en estos países no sólo la política monetaria no se utiliza como herramienta de control del ciclo, sino que además su efectividad es muy reducida por varias razones, tales como la existencia de rezagos en la transmisión de tasas de interés.

Se abordó el tema fiscal desde la perspectiva que los problemas fiscales pueden actuar como un freno para llevar a cabo cambios en materia cambiaria. Si bien es cierto para dar un diagnóstico adecuado de las condiciones en materia fiscal se requeriría profundizar en el tema, podemos considerar diversos elementos para tener una idea más completa de la verdadera relevancia del tema fiscal.

Por una parte, existe cierto consenso entre los analistas de la región en desaprobación del desempeño fiscal de sus respectivos países. En segundo lugar, la desastrosa experiencia argentina parece dejar en claro que un “*hard peg*” no necesariamente garantiza la prudencia fiscal, temor que se ha difundido entre los economistas de la región.

Aunque en este trabajo no se han realizado comparaciones del desempeño fiscal de Centroamérica con otras regiones del mundo, podemos aventurarnos a argumentar que el comportamiento fiscal de estos países históricamente no ha sufrido de problemas crónicos. Aunque puede parecer impopular señalar esta virtud del desempeño fiscal de Centroamérica, consideramos que es un punto importante que debiera considerarse en el futuro en la relación fiscal – cambiaria.

Se analizaron las perspectivas de cambios en materia cambiaria desde dos perspectivas: Si Centroamérica decide adoptar una unificación monetaria, y si la decisión de política cambiaria se hace a nivel individual, tal como ha venido ocurriendo hasta ahora. Si la interrogante es cuál es la mejor alternativa para una política cambiaria unificada en Centroamérica, nuestros resultados apuntan a que la dolarización se convierte en la opción más atractiva. Queda descartada pues, las opciones de adoptar una moneda común diferente al dólar tal como podría ser el euro, o una moneda cuya emisión estuviera a cargo de un organismo local.

Aunque la idea de un Banco Central Centroamericano al estilo del europeo puede resultar interesante dada la posibilidad de adueñarse de los ingresos por señoreaje, esta alternativa es muy remota en la actualidad. La razón principal es que en Centroamérica todavía en la actualidad persisten diferencias entre países en sus indicadores macroeconómicos, y una cierta convergencia en los mismos es necesario para considerarla como alternativa.

Otro factor que hace menos realista la posibilidad de unificación monetaria en la región es el poco interés que esta alternativa recibe entre los diferentes sectores, tal como quedó en evidencia en la encuesta. De hecho, los comentarios en esta sección fueron tajantes en descalificar esta opción, donde un argumento en contra común, fue la existencia de asimetrías en la región. Esto se traduce en que, si acaso los países consideran la adopción del dólar en sus economías, esta decisión tiene un carácter estrictamente unilateral (tal como lo hizo El Salvador), es decir, con la evaluación de los costos y beneficios que se perciban de este esquema cambiario en cada país.

Una vez descartada la opción de que los países unifiquen su política cambiaria, surge la interrogante de qué tan probable y qué tan conveniente resultaría la dolarización para cada uno. Esta es una alternativa siempre interesante de estudiar para los países en vista de los fuertes lazos comerciales que se mantienen con Estados Unidos, de la larga experiencia de tipos de cambios fijos que los caracteriza, y de la reciente decisión salvadoreña de dolarizar su economía.

Descubrimos que el grado en que los países consideran la dolarización una opción factible es variable, ya que esta alternativa puede estar limitada por una serie de obstáculos o riesgos que los analistas de la región perciben de adoptar el dólar en sus economías. Estos temores están asociados a una serie de deficiencias de índole institucional que se abordaron en la encuesta. En este sentido, los siguientes factores se pueden interpretar como “desalentadores” de cambios en materia cambiaria tendientes a la dolarización:

- La existencia de mercados financieros poco sólidos. La mayoría de analistas de la región consideran que el sistema financiero de su país requiere de fuertes reformas, con excepción de El Salvador y Costa Rica, donde no se percibe que este mercado adolezca de serios problemas. Esto claramente desalienta la adopción de la dolarización, ya que con la desaparición del papel de prestamista de última instancia, gran parte del ajuste ante *shocks* quedaría en manos del sistema financiero de los países.
- El funcionamiento del mercado laboral: Los centroamericanos señalaron en la encuesta que este mercado también debería ser objeto de fuertes reformas, y por ello lo consideramos como un elemento adicional que dificulta cambios en materia cambiaria, ya que en la medida que en los países se perciban deficiencias en este mercado, la dolarización se hará menos atractiva. Ello por cuanto uno de los criterios tradicionales que favorece la adopción de “*hard pegs*” es la flexibilidad del mercado laboral que contribuya a amortiguar el efecto de *shocks* negativos en la economía.
- El desempeño en materia fiscal: Como ya se ha mencionado antes, uno de los resultados más notorios a partir de la encuesta es la unanimidad de los encuestados en calificar de preocupante la situación fiscal de sus países. En pocas palabras podemos señalar que la política fiscal prudente suele concebirse como una condición necesaria para la adopción de un “*hard peg*”. El hecho de que la resolución del problema fiscal sea considerada como prioritaria nos da una idea de la importancia que puede jugar este factor en la discusión cambiaria.

Además de los factores institucionales que pueden jugar un papel importante en la decisión de dolarización, los países sopesan los costos y beneficios de esta decisión.

A continuación se presenta un cuadro en el que se comparan las percepciones de estos costos y beneficios con la “realidad”, o con las posiciones que nosotros consideramos reflejan de mejor manera la realidad de los países.

Otro resultado interesante que se descubre a partir del análisis de la encuesta es que las percepciones son marcadamente diferentes en algunos temas entre los analistas de la región.

Así pues, a nivel agregado destaca una especie de “malestar guatemalteco”, ya que se observó como los analistas de este país criticaron con vehemencia varios temas ligados al manejo económico del país.

Variable de decisión	Costo/ Beneficios Percibidos	Realidad
Pérdida de la política monetaria (-)	Se percibe que es el principal costo de la dolarización	La evidencia empírica parece señalar para C.A. que no es un costo importante: es poco efectiva para la región y no se suele utilizar como herramienta anticíclica
Reducción de la inflación (+)	Se reconoce que las menores inflaciones están ligadas a la dolarización, aunque no se otorga un papel primordial a la reducción de inflación en la agenda de política económica. Sin embargo se considera uno de los principales beneficios.	La evidencia señala una relación entre régimen de tipo de cambio fijo y menores inflaciones. Sin embargo, Guatemala ha logrado inflaciones bajas sin un sistema de tipo de cambio fijo.
Pérdida del señoreaje (-)	No se percibe como un costo importante de la dolarización.	En base a datos de la CEPAL, podría representar hasta un 5% del PIB de los países
Pérdida de la figura del prestamista de última instancia (-)	No se considera uno de los principales costos de la dolarización.	Admitimos que es difícil medir el valor de esta figura, aunque en los países se han hecho esfuerzos por mejorar la supervisión bancaria para evitar llegar al uso del prestamista de última instancia. Sin embargo, experiencias recientes de turbulencias en las bancas comerciales de Nicaragua y Guatemala indican que los problemas persisten.
Menor volatilidad del tipo de cambio real (+)	Si se considera un beneficio de la dolarización.	Hay evidencia suficiente para asegurar que la dolarización lleva a menor volatilidad del TCR.

Específicamente se puede citar el caso de la política fiscal y la discrecionalidad en la política cambiaria, como tópicos receptores de fuertes críticas por parte de los guatemaltecos. La calidad del sistema financiero tampoco se escapó de las críticas. Al preguntarles acerca de su recomendación cambiaria, la respuesta de los guatemaltecos es la de aumentar la flexibilidad del tipo de cambio, y parece que la opción dolarización no les atrae mucho. Consideran que la flexibilidad debe estar sujeta a intervenciones discrecionales, pero que tales intervenciones deben seguir una regla clara.

En el otro extremo se encuentra la opinión de los analistas de Costa Rica, que puede calificarse como la “satisfacción costarricense”, en el sentido que parecen estar relativamente contentos con la conducción de política económica que se lleva a cabo en el país. En otras palabras, no significa que no existan críticas de los costarricenses en muchos tópicos, sino que en comparación con el resto de países de la región, estas críticas son menos severas. Específicamente la política monetaria y el desempeño del mercado financiero reciben buenas calificaciones en este país. Además, en la pregunta de las prioridades de política económica, únicamente el tema fiscal recibió una atención especial. Sabemos que este resultado es bastante natural en vista de las mejores condiciones de vida y estabilidad macro de las que tradicionalmente han gozado los habitantes de este país en comparación con el resto de Centroamérica.

Un temor que continuamente aparece en las opiniones costarricenses es la posibilidad de desalineamientos en el tipo de cambio real, lo que podría explicar cierta aversión a adoptar la dolarización. Es importante también destacar que la dolarización en este país se considera un proceso que no traería demasiadas ventajas. El argumento principal es que en Costa Rica la dolarización privada es fuerte, por lo que se hace innecesario pasar por los costos de sustitución de moneda.

Un argumento que cuestiona esta postura es el hecho que las devaluaciones tienen un impacto negativo en el poder de compra de los sectores de la población de menores ingresos, por tener menor capacidad éstos de cubrir el riesgo cambiario.

Al tocar el tema de integración monetaria Costa Rica no se mostró muy interesado, al igual que El Salvador y Guatemala. Honduras y Nicaragua, por otro lado, mostraron más entusiasmo por la posibilidad de integración. Esto es comprensible en vista que estos últimos países están conscientes de las ganancias en estabilidad macroeconómica que se derivarían de tal integración. Costa Rica, El Salvador y Guatemala, en cambio, son países con mayor estabilidad, lo que explica el desinterés en el asunto.

En El Salvador parece también que existe conformidad con algunos temas. La satisfacción de gozar de inflaciones bajas, el buen desempeño del sistema financiero, la dolarización y la reducción de tasas de

interés asociada a ésta, son algunos de los elementos que en promedio, se consideran positivos en este país. Sin embargo todavía persisten quejas con respecto al período de apreciación real y altas tasas de interés reales que se soportaron en la década de los noventa.

En Nicaragua se puso énfasis en los problemas presentes en el mercado laboral, y se consideró que la prioridad de política económica era mejorar la institucionalidad en ese país. A través de los comentarios también se hizo notar que la dolarización privada es bastante importante en Nicaragua.

Honduras parece ser el país que más favorece la integración de la región. Además en este país se califica a la inflación como uno de los grandes problemas del país. A este país tampoco le atrae mucho la idea de dolarizar, y prefiere que se siga con el sistema actual.

A nivel de los países se comparten ciertas características que nuevamente enfatizamos:

- La percepción (a nuestro juicio errónea) que la pérdida de la política monetaria representaría un costo importante para la economía.
- La convicción (principalmente a partir del caso argentino) de que el riesgo cambiario desaparece únicamente con la dolarización, en contraposición con una Caja de Convertibilidad.
- Que, precisamente las menores tasas de interés provocadas por la reducción del riesgo cambiario es uno de los mayores beneficios que trae este sistema (junto con la reducción de la inflación).
- La idea de que la política cambiaria no es una prioridad en la agenda de los países.

- La sensación de que la política cambiaria ha estado excesivamente centrada en reducir la volatilidad cambiaria.

En conclusión, la idea de Centroamérica adopte una moneda común provoca poco interés en los analistas de la región. Ello por cuanto se perciben las asimetrías inherentes a los países. Los cambios en política cambiaria dependerán de una decisión de cada país, en donde deberán ponderar los costos y beneficios de cada régimen cambiario. La dolarización se presenta como una alternativa atractiva para los países: por una parte los sistemas de Centroamérica se asemejan mucho a un sistema de tipo de cambio fijo, con continuas intervenciones en el mercado cambiario. Adicionalmente, la pérdida de política monetaria no consideramos que es un elemento importante en la discusión.

La principal ventaja de la dolarización, a nuestro juicio vendría ligada a la reducción de tasas de interés que traería la disminución del riesgo cambiario, la reducción de la inflación y la mayor estabilidad de las variables económicas. Es comprensible que exista temor a tomar la decisión de renunciar a la moneda. En particular, los factores institucionales que se perciben como deficiencias desalientan tales cambios. En el futuro, con seguridad los países de Centroamérica seguirán con interés la evolución del caso salvadoreño y la alternativa de dolarizar estará siempre presente en la discusión cambiaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Argandoña, A., C. Gámez y F. Mochón (1997). *Macroeconomía Avanzada II*. McGraw Hill.
- Baum, Christopher, M. Caglayan, y N. Ozkan (2001). Exchange Rate Effects on the Volume of Trade Flows: An Empirical Analysis Employing High-Frequency Data.
- Barro, R. Y X. Sala-i-Martin (2001). *Economic Growth*. McGraw Hill. Third Edition.
- Berg, Andrew y E. Borensztein (2000). The Pros and Cons of Full Dollarization. IMF Working Paper.
- Bleaney, Michael y D. Fielding (1999). Exchange Rate Regimes, Inflation and Output Volatility in Developing Countries. Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Bulmer Thomas, Victor (1989). *La Economía Política de Centroamérica desde 1920*. BCIE.
- Cáceres, Luis René (2001). "Inercia en las Tasas de Interés de El Salvador y Guatemala".
- Calvo, Guillermo (1999) On Dollarization, mimeo, Universidad de Maryland.
- Calvo, Guillermo y C. Reinhart (2000a). Fear of Floating, NBER, Working Paper No 7993.
- Calvo, Guillermo y C. Reinhart (2000b) Fixing for your Life, NBER, Working Paper No 8006.
- CEPAL (2000). "Centroamérica: Evolución del Proceso de Integración Subregional, 1999-2000".
- CEPAL – Naciones Unidas (2001). "Pasado, presente y futuro del proceso de integración Centroamericana".
- Edwards, Sebastian (1987). Exchange Rate Misalignment in Developing Countries.
- Edwards, Sebastian y M. Savastano (1999) Exchange Rates in Emerging Economies: What do We Know? What do We Need to Know? NBER, Working Paper No 7228
- Eichengreen, B. (1988), 'Real Exchange Rate Behavior under Alternative International Monetary Regimes: Interwar Evidence', *European Economic Review*.
- Esquivel, Gerardo y F. Larraín (1999) Currency Crises: Is Central America Different? CID Working Paper No. 26
- Fischer, Stanley (2001). Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?
- Frankel, Jeffrey (1999) No Single Currency Regime is Right for All Countries or at All Times, NBER, Working Paper No 7338
- Frankel, J.A: and Rose, A.K. (1998) The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *Economic Journal* ,108:pp 1009-1024.
- Goldberg, Linda S. y Klein, Michael. Foreign Direct Investment, Trade and Real Exchange Rate Linkages in Southeast Asia and Latin America, NBER, working paper No. 6344.
- Hausmann, Ricardo (2000) Why do Countries Float the Way They Float, Banco Interamericano
- de Desarrollo, Departamento de Investigación, Working Paper #418
- Krasner, S (editor). (1983) *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- Kent, Christopher y Naja, Rafic (1998). Effective Real Exchange Rates and Irrelevant Nominal Exchange Rate Regimes.

- Levin, Richard y D. Rubin (1996). *Estadística para administradores*. Sexta Edición. Prentice Hall.
- Lothian, James y McCarthy, Cornelia (2000). *Real Exchange-Rate Behaviour under Fixed and Floating Exchange Rate Regimes*.
- Mishkin, F. y M. Savastano (1999). *Monetary Policy Strategies for Latin America*. Prepared for the Interamerican Seminar on Economics, Buenos Aires, December 2-4, 1999.
- Mussa, M. (1986), 'Nominal Exchange Rate Regimes and the Behavior of Real Exchange Rates: Evidence and Implications', *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 25.
- Obstfeld, Maurice y Rogoff, Kenneth (1995) *The Mirage of Fixed Exchange Rates*, NBER, Working Paper No 5191
- Paiva, Claudio (2001). *Competitiveness and the Equilibrium Exchange Rate in Costa Rica*. IMF working paper.
- Pozo, Susan (1992). *Conditional Exchange-Rate Volatility and the Volume of International Trade: Evidence from the Early 1900s*, *The Review of Economics and Statistics*, Volume 74, Issue 2, 325- 329.
- Rivera, Roberto (2000). *La Economía Salvadoreña al final del siglo. Desafíos para el futuro*. FLACSO.
- Rodas, Pablo (2000). *Documento de Trabajo #1 Proyecto Centroamérica en el 2020*.
- Sala-I-Martin (2000). *Apuntes de Crecimiento Económico*. Segunda Edición. Antoni Bosch Editor.
- Stein, Talvi, Panizza y Marques (1999), *Evaluando la Dolarización: una Aplicación a Países de América Central y el Caribe*, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo
- The Economist (2000). *¿Fix or Float?*
- Tornell, Aarón y A. Velasco (1994). *Fiscal Policy and the Choice of Exchange Rate Regime*. IADB, working paper No. 303.

PERSPECTIVA DE REGÍMENES CAMBIARIOS UNIFICADOS EN CENTROAMÉRICA

Rodolfo Tacsan

Harold Coronado

*Fundación para el Desarrollo
de Comercio Internacional
(FUDECI)*

Costa Rica, 2002

1.

ÁREAS MONETARIAS ÓPTIMAS

1.1 INTRODUCCIÓN

El estudio de las áreas monetarias óptimas y las áreas potenciales de dolarización está íntimamente asociado a los esfuerzos de integración comercial y económica que condujeron a la Unión Europea. Por ello, sus orígenes se remontan a investigaciones de los años sesenta liderados fundamentalmente por Robert Mundell (1961). Posteriormente, se ha presentado planteamientos más amplios así como adiciones que se analizan en el transcurso del presente trabajo. Entre ellas destacan las de McKinnon (1963), Kenen (1970), De Grauwe (1994), Frankel y Rose (1997).

La primera parte del capítulo hace una incursión breve en la teoría de la AMO, sus costos y beneficios, a la vez que establece algunos criterios que posteriormente se evalúan a la luz de su viabilidad en el ámbito de la región centroamericana. La segunda parte analiza la dolarización y la experiencia en algunos países del hemisferio como Panamá, El Salvador, Ecuador y Argentina. Posteriormente, se analiza la factibilidad de dolarizar en cada uno de los países centroamericanos, como un primer paso para el establecimiento de una AMO.

La presente investigación tiene sus limitaciones. En primer lugar alguna evidencia empírica es de difícil cuantificación, como en el caso de la movilidad del factor capital y del factor trabajo. Se intuye de la experiencia reciente que el capital accionario se ha movilizado más entre países de la región (Campero,

Cuscatlán, Grupo Poma, etc.). Empero, el capital físico es más estático dada la alta dificultad (no imposibilidad) de movilización. Los flujos del portafolio intraregional son también escasos, definidos éstos como compra y venta de títulos de gobierno y bancos centrales.

La mano de obra fluye entre los países centroamericanos: no obstante, mucho de ese flujo es ilegal y posee características muy propias, como el bajo nivel de calificación, sin que se llegue a la condición de “legalidad institucionalizada”, que sería lo deseable desde la perspectiva de una AMO.

Otra limitación radica en que los parámetros utilizados surgen de comparaciones entre regiones o países, en donde el concepto de AMO está más consolidado (como en la Unión Europea), y los de esta región. Se argumenta por parte de algunos autores que el mejor ejemplo de una AMO es la unión norteamericana, o sea, los Estados Unidos de América. La misma Unión Europea no es, en el sentido estricto de los criterios utilizados, una AMO, a pesar de los logros alcanzados. Ello responde *a priori* la pregunta de esta investigación. La ausencia de indicadores cuantificables a veces obliga al autor a exteriorizar algunos juicios subjetivos, lo cual es inevitable en estudios de esta naturaleza. En la parte de las áreas de potencial dolarización existe más información macroeconómica, por lo que las deficiencias estadísticas de la Parte I se superan en la II.

El estudio de las uniones monetarias, y sobre todo el del retorno a tipos de cambio fijos y la propia dolarización, ha cobrado gran vigor en la última década¹. A pesar de que la temática ha circulado en el entorno económico por más de cuarenta años, su resurgimiento ha obedecido más que nada al recrudescimiento de problemas cambiarios, que muchos dieron por erradicados con los procesos de fluctuación (flotación) de las monedas desde inicio de los setenta y en especial con la experiencia positiva de la moneda única europea que citamos. Como se analiza en el capítulo III, los problemas cambiarios han sido la tónica de los últimos

1 Otros esquemas han adquirido particular relevancia, incluso algunos de ellos considerados como resabios del pasado como el de caja de conversión (*currency boards*) adoptado por Argentina. Una caja de conversión es un “arreglo bajo el cual la moneda local se puede emitir sólo en la medida en que se cubra por el banco central con divisa extranjera (Enoch and Gulde, 1998). Este esquema garantiza que la emisión solo puede hacerse en la medida en que esté totalmente sustentada por ingreso de divisa extranjera, por lo que la tentación a recurrir al señoreaje se ve altamente restringido.

treinta años, desde el colapso del sistema de Bretton Woods y el tipo de cambio fijos. La entrada en crisis del dólar norteamericano a partir de 1971 fue propiciada en mayor medida por la pérdida de credibilidad y confianza en la divisa norteamericana. Desde los sesenta la literatura económica citaba como fuentes de desconfianza la sobreoferta de moneda norteamericana y los problemas fiscales serios originados por las guerras de Corea y Viet Nam. Adicionalmente, la balanza de pagos de los EE.UU. comenzó a dar signos de debilidad crecientes, sobre todo con la emisión de los famosos bonos Roosa. Los trabajos de Fellner, Triffin y Machlup (1966) describen y documentan adecuadamente los síntomas y la enfermedad del dólar en los sesenta.

La década de los setenta ofrece un panorama dominado por la flotación de las monedas en todas sus modalidades, pura, sucia y minidevaluaciones. En el otro extremo algunos países siguieron con sistemas de tipos de cambio fijos anclados a una moneda extranjera como el dólar americano. A pesar de esta diversidad de sistemas, en los setenta prevaleció fundamentalmente la idea de que los tipos de cambio flexibles ofrecían menor inestabilidad cambiaria y actuaban como un estabilizador automático. Esta diversidad de sistemas, no obstante, fue más bien producto de la incapacidad de poder determinar un sistema cambiario ideal para todos los países, es decir, un sistema “one size fits all”, de aplicabilidad generalizada y que simultáneamente garantizara bajos niveles de inflación con altas tasas reales de crecimiento. Por el contrario, los tipos de cambio flexibles generaron serios problemas de incertidumbre al prevalecer desequilibrios fiscales y bajas tasas de crecimiento.

Sin embargo, la posibilidad de que la región centroamericana establezca una unión monetaria sigue siendo un ideal. En las más altas esferas se insinúan esquemas y se firman compromisos sin que exista una voluntad política firme en el sentido de reorientar el comercio intrazonal. Costa Rica ha mostrado una posición esquivada y se ha lanzado sólo a la firma de

tratados de libre comercio, en tanto que los logros de los otros países en términos de tratados suscritos han sido relativamente escasos. Por ello la unión monetaria pareciera estar muy distante y remota.

1.2 AMO: ASPECTOS TEÓRICOS

El concepto de área monetaria óptima fue ideado en 1961 por Robert Mundell en su artículo seminal “A Theory of Optimum Currency Areas”². La posición esencial planteada por Mundell es que el costo económico de establecer un tipo de cambio fijo entre dos regiones es menor que establecer un tipo de cambio flexible. Lo anterior implica una política monetaria armonizada y no necesariamente la existencia de un solo Banco Central. McKinnon (2000) asevera que el enfoque “mundeliano” está influenciado fuertemente por lo que él denomina el “enfoque de las expectativas estacionarias”, arraigado en el pensamiento postkeynesiano de la segunda parte del siglo XX.

El enfoque pionero de Mundell se inicia bajo el supuesto de la existencia de dos países, A y B, en condiciones de pleno empleo y con equilibrio en sus balanzas de pago. Si se asume que ambos experimentan un “shock” asimétrico de demanda, lo que implica que el primero experimenta un cambio positivo en la demanda agregada en tanto que el segundo experimenta una reducción³, los efectos sobre A son presiones para un aumento del ingreso, del nivel de empleo y de los salarios reales. Dependiendo del estado de la economía, estas presiones pueden generar inflación en A, sobre todo si los factores de la producción se encuentran cerca del pleno empleo. El país B experimentará una situación totalmente adversa ya que los precios presionarán a la baja, merced a la contracción del ingreso nacional, el nivel de empleo y los salarios reales.

En ausencia de movilidad de factores, A experimentará inflación y B desempleo. Las autoridades monetarias pueden corregir la situación por medio del aumento de la tasa de interés en A que redundará en un aumento del desempleo en B. Ahora, si la medida se toma reduciendo la tasa para combatir el desempleo de B, la inflación en A será aún mayor.

Otro elemento importante en el análisis de Mundell es la respuesta esperada en la movilidad de los factores ante situaciones de rigideces salariales. Si los salarios son rígidos hacia abajo⁴ y no pueden bajar en B, la

2 Mundell, Robert A. “A Theory of Currency Areas”. *American Economic Review*, 51, Sep. 1961

3 Aunque no se da una explicación clara sobre el concepto de “shock”, el negativo puede perfectamente tratarse de una reducción internacional en su demanda agregada, sea por baja en el precio de su principal producto de exportación, o un desastre natural que dañe buena parte de los cultivos agrícolas, o una baja en la demanda externa propiciada por un aumento en los impuestos o reducción del gasto público. Un “shock” positivo, en el otro extremo, aumenta su demanda agregada por lo que el efecto es inverso al descrito anteriormente ya que puede ser propiciado por una subida del precio de sus bienes de exportación, o bonanzas que desplacen la curva de demanda agregada hacia la derecha.

4 “Sticky downwards” que es una de las características de los precios y los salarios en la mayoría de las economías. La rigidez salarial hacia abajo aumenta conforme mayor es la influencia de las organizaciones de trabajadores, o cuanto

economía se encontrará en una situación de pérdida de competitividad ya que aquellos representarán una mayor carga en los costos de producción, a no ser que aumente el desempleo.

Ahora, al relajarse los supuestos anteriores y se supone que existe flexibilidad salarial conjuntamente con movilidad del factor trabajo entre ambos países, los trabajadores de B (desempleados o con bajos salarios reales) emigrarán hacia A. El mercado laboral de A aumentará de tamaño dado el aumento de la migración, y aumentará la presión sobre su mercado de trabajo y consecuentemente se registrará, en el largo plazo, una reducción en la tasa salarial y un aumento del desempleo (dado el aumento en la oferta laboral).

El análisis se ha realizado bajo la premisa de que la tasa de cambio de cada país o zona es fija. Ahora, que ocurre cuando la tasa es flexible y prevalecen restricciones a la movilidad del trabajo y salarios reales inflexibles? Recordemos que la flexibilidad cambiaria implica la inexistencia de desequilibrios en las reservas internacionales (RIN) en el largo plazo ya que el tipo de cambio responderá de manera inmediata para corregir cualquier desequilibrio en la balanza de pagos.

Bajo el supuesto de flexibilidad cambiaria, cuando el país A experimenta un aumento de demanda agregada y consecuentemente aumenta su ingreso, automáticamente ocurre una apreciación del tipo de cambio, lo que evita que haya inflación. Lo contrario ocurre con el país B: el “shock” externo que reduce la demanda agregada vendrá acompañado con una depreciación con lo cual se evita que haya desempleo.

Mundell (1961) lo pone muy claro al decir: “*A system of flexible exchange rate is usually presented by its proponents as a device whereby depreciation can take place of unemployment when the external balance is in deficit, and appreciation replaces inflation when it is in surplus.*” En otras palabras, el costo de la inflación es la apreciación cambiaria, y el del desempleo, es la depreciación.

De lo expuesto anteriormente se intuyen las ventajas que proporcionan un sistema de integración basado en movilidad de factores y bajo un mismo banco central y por consiguiente, una misma moneda. La interpretación del aporte de Mundell ha sido refinada con el transcurso de los años, por el mismo autor.

En síntesis, Fernández de Azcárate (2000:5) define adecuadamente una AMO como “*El área dentro de la cual existe la movilidad de factores o la flexibilidad*

de precios para no recurrir a la variación del tipo de cambio para enfrentar shocks constituye un área monetaria óptima dentro de la cual los participantes pueden fijar tipos de cambio irreversibles o adoptar una moneda única.(el subrayado es nuestro)”.

El modelo del AMO de Mundell ha recibido contribuciones por parte de McKinnon (1963), quien incorpora como aspecto importante la variable grado de apertura de la economía, vista ésta como la relación entre los bienes transables internacionalmente y los no transables. A medida que la importancia de los transables aumenta el tipo de cambio es menos efectivo para corregir desequilibrios de balanza de pagos, y mayor su impacto sobre la inflación. En otras palabras, mientras más cerrada la economía, más efectiva se torna la política cambiaria. Para Mc Kinnon, “*Optimum is used to describe a single currency area within which monetary-fiscal policy and flexible external exchange rates can be used to give the best solution of three (sometimes conflicting) objectives: (1) the maintenance of full employment, (2) the maintenance of balanced internal payments; (3) the maintenance of stable internal average price level* (1973:717). Mc Kinnon asevera que “conforme aumenta la apertura de la economía, el tipo de cambio se torna menos efectivo como instrumento de control de la balanza de pagos y más dañino para la estabilidad del nivel de precios. En economías muy abiertas, mejoras en la balanza comercial generadas a partir de fluctuaciones del tipo de cambio no son compatibles con un nivel de precios estables...” (Azcárate, 2000:6).

Peter Kenen (1997) atribuye un papel importante a la diversificación de la producción de cada economía. Economías altamente diversificadas pueden absorber mejor el impacto de un shock externo asimétrico, en tanto que las que dependan de unos pocos productos están más sujetas a variaciones bruscas en su ingreso y nivel de precios.

Posteriormente, Mundell (1973)⁵ presenta una versión más elaborada de sus puntos de vista en la que vincula la conveniencia de una moneda única a la conveniencia del desarrollo de mercados futuros de divisas. Su argumentación se basaba en el hecho de que los mercados a la vista generan especulación y la dependencia de los países europeos hacia el anclaje con el dólar norteamericano era una fuente de inestabilidad para las monedas de los países en desarrollo⁶. McKinnon (2000) cita que en una charla en Brasil, Mundell vuelve a sugerir el anclaje con el dólar americano como lo mas indicado para ese país.

mejor funcionen las fijaciones de los salarios mínimos. Hay que clarificar que los salarios reales pueden perder su capacidad de compra a diario, sin que ocurran aumentos o fijaciones a su nivel mínimos legal por años.

5 Este artículo fue presentado por Mundell en Madrid en 1973.

6 Mundell llega a recomendar la sustitución del dólar por la libra esterlina como moneda ancla.

1.2.1 ¿Flotación versus unión monetaria?

A pesar de que los tipos de cambio fijos han ganado terreno en los últimos años, no existe consenso entre economistas sobre cuál es la mejor opción para los países de una unión económica. Europa tuvo que hacer una decisión entre la flotación y la moneda única al aprobarse el Acta de la Moneda Única en 1993. Antes de que ello ocurriera, el Sistema Monetario Europeo estaba plagado de problemas de inestabilidad cambiaria y ataques especulativos sobre algunas monedas.

Eichengreen (1994) se refiere a la disyuntiva citada y atribuye especial importancia al hecho de que un tipo de cambio fijo e invariable no es recomendable. Los tipos de cambio flexibles aún pueden ser administrados de forma tal que *“governments will still be able to pursue policy rules in which exchange rates changes trigger policy responses. What will not be feasible is a rule defined in terms of exchange rate target that is to remain inviolable under all but exceptional circumstances.”* (Eichengreen, 1994:78).

Frankel (1998) argumenta que ningún sistema de tipo de cambio es correcto para todos los países, lo que es apoyado por Rodrik (1999) quien sostiene que el sistema cambiario no puede desligarse de la historia del país, refiriéndose a los problemas cambiarios de Argentina, México y Brasil.

Este enfoque cultural ha enfatizado el hecho de que cada país posee características propias que pueden validar o invalidar la receta del *“one-size-fits-all”* en materia de política monetaria. Como se desprende de la parte II de este capítulo sobre APD, el éxito del esquema no solo depende de la bondad de las macrovariables sino también de algunos aspectos que le confieren baja elasticidad al ingreso de divisas, o la credibilidad de su sistema financiero, o la capacidad de su fuerza de trabajo.

1.2.2 Tipos de shocks asimétricos y sus efectos.

Uno de los problemas planteados con una AMO es el efecto sobre el sector real. Algunos autores citan que existen diferentes shocks asimétricos (que afectan sólo a un país). Por ejemplo, los primeros trabajos cuantitativos sobre el tema de AMO miraban fundamentalmente la covariaciones en el PIB o en las variaciones en las tasas de cambio reales; los aportes de Cohen y Wyplosz (1989), De Grauwe y Vanhaverbeke (1993) y Weber (1991) se orientan en este sentido. No obstante, por tratarse de variables endógenas, se restaba validez a sus análisis. Bayoumi y Eichengreen (1999) y Blanchard y Qua (1989) trabajaron con modelos que

permitían desagregar los efectos exógenos de los endógenos e imponer, a la vez, restricciones apropiadas. Los primeros lograron identificar los *“shocks de oferta”* de los *“shocks de demanda”*. De éstos, los primeros tienen un efecto permanente sobre el producto en tanto que los segundos, son pasajeros (Kenen, 2000:12). Los shocks de oferta estimados por Bayoumi y Eichengreen fueron más amplios en los países europeos, en tanto que en los Estados Unidos los de demanda fueron mayores que su contraparte europea. No obstante, las tabulaciones de corte transversal (cross-country) entre países para ambos tipos de shocks son mayores en los EE.UU. que en la Unión Europea, lo que sugiere que la UE dista de ser una AMO (Kenen, 2000:12)

Otros aportes interesantes los ofrece Krugman (1993) quien encuentra que los países de la Unión Europea están menos especializados que las regiones de los EE.UU., y por consiguiente, menos vulnerables a shocks a nivel de industria.

Finalmente, un argumento interesante a favor de un sistema de flexibilidad cambiaria la ofrecen Poole (1970) y Buitter (2000) al distinguir entre *“shocks reales”* o de bienes y servicios (de IS), y los *“shocks monetarios”* (de LM). Para ellos, un sistema de tipo de cambio flexible es el indicado para un shock de IS, en tanto que un shock de LM requiere de un sistema de tipo de cambio fijo.

1.2.3 ¿Es la Unión Europea un área monetaria óptima?

De la breve descripción hecha sobre el desarrollo de la moneda única europea⁷, vale la pena preguntarse si los criterios o condiciones mencionados se aplican a la UE.

Según Krugman (2000) a pesar de todo el importante desarrollo que la Unión Europea ha alcanzado desde la perspectiva comercial y monetaria, la Unión Europea no puede caracterizarse como una AMO toda vez que el comercio regional no supera el 15% del PIB de la UE (Krugman, 2000:631). Krugman argumenta que: *“the extent of intra-trade is not large enough, however, to give us an overwhelming reason for believing the European Union itself is an optimum currency area.”* Además el mismo autor argumenta que existen restricciones al libre comercio que no ha permitido un crecimiento sustantivo en el intercambio comercial a lo interno de la Unión. Adicionalmente, señala que *“deviations from the law of one price remain. For some goods (such as consumer electronics)*

7 Otra excelente reseña sobre el desenvolvimiento de la EMU aparece en Krugman y Obstfeld (2000).

there has been a considerable price convergence across EU countries, but for other product types, similar items sell for a widely different prices in different European locations. The auto market provides a glaring example. In 1998, prices for the BMW 520i varied as much as 29.5 percent between United Kingdom and the Netherlands. Prices for Ford Fiesta varied as much as 43.5 percent between United Kingdom and Portugal”.

No obstante, el hecho de que el euro se utilice hoy día como moneda única en la Unión europea contrarresta los juicios anteriores y sin dudas, el comercio intrarregional podrá crecer aceleradamente. Paralelamente, la estrecha coordinación en las políticas monetarias y fiscales actúan como acicate en el reforzamiento de la moneda única.

1.2.4 ¿Es el MERCOSUR una AMO?

Fernández de Azcárate (2000) hace un ejercicio para determinar la factibilidad de establecer una AMO en el MERCOSUR con resultados negativos. Según este, el MERCOSUR carece de un mercado lo suficientemente amplio y de poca coordinación de políticas macroeconómicas. Tampoco existe la suficiente movilidad de factores para que existan las condiciones mínimas necesarias para que una AMO tenga sentido en esta zona.

1.3 ¿EXISTEN LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA ESTABLECER UNA AMO EN CENTROAMÉRICA?

Las condiciones mínimas para que la región pueda convertirse a mediano plazo en una AMO son evaluadas a continuación. Algunas de éstas no pueden sustentarse cuantitativamente, pero existen indicios cualitativos suficientes para emitir un criterio al respecto.

1.3.1 Dimensión de la economía regional y del comercio intrazonal

Esta condición señala que existe una mayor relevancia en establecer una AMO cuanto menor sea el tamaño de las economías y la importancia relativa del comercio intrazonal, y es atribuible fundamentalmente a Mc Kinnon (1963). Según Kenen (2000:9) el argumento de Mc Kinnon se explica como sigue: *“a small economy can not count on using the nominal exchange to neutralize expenditure-switching shocks. A devaluation or depreciation of the country’s currency will have large effects on the domestic price level,*

and that will have two major consequence. First, it will reduce the real wage and thus generate pressures to raise the nominal wage... second, it will tend to reduce the usefulness of the domestic currency as unit of account and store of value...”

Antes de proseguir conviene detenerse un momento a esclarecer el concepto de tamaño. El factor tamaño se define como el “poder de mercado”, o sea, la capacidad de una economía para establecer, por sí misma, los precios mundiales. Las economías grandes pueden incidir en este precio si poseen una posición dominante en la oferta mundial, en tanto que las pequeñas son tomadoras de precios (price takers). La aseveración de Mc Kinnon está orientada en el sentido de que las economías pequeñas, dado su bajo poder de mercado, no pueden hacer uso del tipo de cambio como una variable de estabilización, debido a sus efectos sobre los salarios y la inflación, y a la alta preferencia hacia la dolarización, como se discute en el trabajo de Coronado. Esta condición ha incidido en los procesos paulatinos de dolarización que se han dado en la mayor parte de los países de la región.

El tamaño de la economía centroamericana dentro del contexto mundial es insignificante. Por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2000 de los cinco países de la región apenas asciende a US\$ 55.682 millones en tanto que el PIB norteamericano se estima en \$9.963 trillones. Otro indicador es el PIB nominal per cápita que en el caso de la región es del orden de los \$2,000 en promedio, en tanto que en EE.UU. asciende a \$36.200 (CIA, 2000). A manera de comparación, Buitier (2000:13-14) se cuestiona si la economía del Reino Unido se puede considerar grande a nivel mundial, llegando a la conclusión de que en sector financiero poseen aproximadamente un tercio de los mercados de derivados y de los mercados cambiarios. No obstante en el sector real su peso llega al 4.1% del PIB mundial. Según Buitier, el Banco Mundial catalogaba a la economía inglesa como la quinta en tamaño, luego de los EE.UU. Japón, Alemania y Francia. A pesar de ello, no la considera lo suficientemente grande para tener una moneda independiente del resto de Europa.

La importancia del volumen del comercio intrazonal es un buen indicador de la intensidad de los vínculos entre los socios comerciales. Así *“Countries that are highly integrated with each other, with respect to international trade in goods and services, are more likely to constitute an optimum currency area”* (Frankel & Rose, 1996). El Cuadro 1 que muestra la importancia relativa de cada país centroamericano respecto del comercio total, puede reflejar la importancia del comercio intrazonal respecto del total de cada país de la región.

En términos generales se observa que los países de la región poseen diferentes niveles de dependencia hacia el comercio intrazonal. Guatemala es el que más exporta a los países del Istmo en tanto que Honduras y Nicaragua apenas venden un 20% de sus exportaciones a la región. Es decir, en promedio aproximadamente una tercera parte de las exportaciones totales de los países de Centroamérica tienen como destino final otro país de la región. Dos terceras partes de las exportaciones tienen como destino final a terceros países siendo los más importantes los Estados Unidos y Europa. Los datos son claros al mostrar que son las ventas a terceros mercados los más importantes para los países de la región, lo

	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	14	17	21	25
El Salvador	37	55	56	57
Guatemala	30	33	36	37
Honduras	16	18	24	20
Nicaragua	19	20	25	22

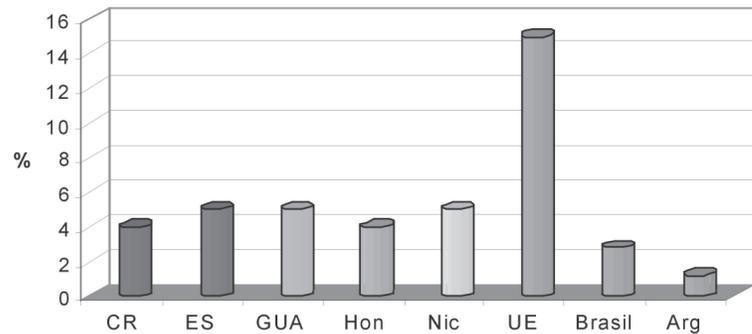
Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, Informe Económico Regional 2000, p.88 y 90. (El cuadro se refiere solamente al comercio de mercancías, i.e., no incluye zonas francas ni maquila).

cual le resta fuerza a cualquier argumento a favor del establecimiento de una moneda única centroamericana.

El Gráfico 1 muestra la importancia relativa de las exportaciones a la región de cada uno de los países respecto del PIB. En una especie de *benchmark*, se ha incluido el promedio de la UE y datos para 1997 de Brasil y Argentina.

Este otro indicador es significativo al mostrar la importancia relativa de las ventas a la región respecto de la producción nacional. Es evidente que la importancia del mercado regional en el caso de América Central no es tanta como en el caso de los países de la Unión Europea. Krugman (2000:631) reporta para el año 1996 que ese porcentaje fue del alrededor del 15%. No obstante, el porcentaje es mayor que en el

**Gráfico 1
RELACIÓN XREGIONALES/PIB**



caso de Argentina y Brasil. Con este indicador pareciera reforzar el argumento de que la región no requiere una moneda única centroamericana.

1.3.2 Diversificación de la economía

El enfoque de Kenen (2000) enfatiza la diversificación de la economía como una condición muy relevante para la existencia de una AMO. De acuerdo con este enfoque, las economías más diversificadas son menos propensas a cambios exógenos en la demanda que aquellas economías con poca diversificación. Por ejemplo, un país que dependa en mayor medida de unos pocos productos de exportación requieren más urgentemente de una AMO. Al respecto, cabe agregar que los países altamente especializados en el sector servicio como banca y finanzas son la excepción⁹. Ello es así porque una caída en los precios de un bien puede ser compensada por aumentos en otros.

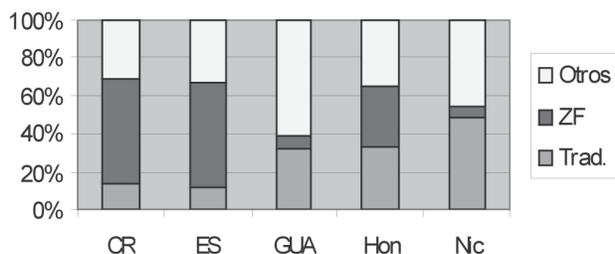
Un análisis a la situación de las economías centroamericanas y su dependencia exportadora permite visualizar esa diversificación. Así una alta dependencia hacia pocos rubros es indicativo de poca diversificación, y viceversa. Véase el Gráfico 2.

El gráfico citado muestra que recientemente se ha experimentado un fuerte cambio estructural en la estructura de las exportaciones de los países de la región fundamentalmente volcada hacia las zonas francas y maquila. En Costa Rica el establecimiento de la empresa de microprocesadores INTEL ha hecho que las zonas francas representen el 55% de las exportaciones. Asimismo, el 31% del rubro "Otros" implica que la exportación costarricense se ha diversificado sustancialmente en los últimos años. En el Salvador, zonas francas y otros poseen una

⁸ Son las exportaciones de cada uno de los países a los otros países de la región centroamericana en relación a las exportaciones totales.

⁹ Por el contrario, algunos ven como un factor clave el desarrollo del sistema financiero.

Gráfico 2
IMPORTANCIA DE BIENES TRADICIONALES
AÑO 2000



importancia similar a la de Costa Rica, y un tanto menor en Honduras¹⁰. Es importante destacar la importancia adquirida por el camarón y otros productos derivados de la piscicultura, especialmente carne de tilapia, en este país.

Los indicadores mostrados son claros al denotar un aumento de la dependencia hacia actividades de zonas francas y una reducción en la tradicional dependencia hacia monocultivos tradicionales de exportación como el café, banano y caña de azúcar. Es decir, a pesar del cambio de énfasis, los países de la región registran una alta dependencia hacia unos pocos rubros de exportación; por consiguiente una AMO sería sumamente útil para compensar shocks externos. Es decir, esta falta de diversificación puede afectar sustancialmente la estabilidad macroeconómica en mayor medida si se depende de unos pocos rubros de exportación. Si la diversificación es elevada, el impacto negativo sobre algunos sectores se pueden compensar con impactos positivos en otros. Frankel y Rose (1996) argumentan que la integración monetaria al agregar diferentes regiones, agrandaría el tamaño geográfico de la zona y aumentaría la diversificación de su producción y ampliaría su heterogeneidad cultural.

1.3.3 Transparencia del comercio internacional

De los estudios de Del Cid y de Tacsan (1997 y 1999) se desprende que existen distorsiones al libre comercio intra-regional. Algunas prácticas como las sobretasas a la importación (aranceles disfrazados), subsidios a la producción y marcadas diferencias en

impuestos sobre las ventas, crean diferencias notables en los precios de algunos bienes. Por ejemplo, existe en los países de la región marcadas diferencias en los precios de los autos, sobre todo en Costa Rica, cuyo precio asciende sustancialmente en virtud de un trato impositivo especial y a las sobretasas selectivas a las importaciones.

En los mismos trabajos se encontraron diferencias sustanciales de precios en otros rubros en la región centroamericana como la canasta básica alimentaria (CBA). En Costa Rica, la canasta básica alimentaria tenía un costo de \$137 en 1997, en tanto que en Nicaragua costaba \$143, \$152 en Honduras y \$179 en Guatemala. Es decir, el país de mayor ingreso disfrutaba de un menor costo de su CBA.

En el caso de los autos, en Costa Rica un Toyota Tercel del año 1998 tenía un costo de \$21.000, en tanto que su costo en Nicaragua era de \$15.320, de \$18.140 en Honduras y \$11.220 en Guatemala. La contradicción se mantiene en el sentido de que el país de mayor ingreso posee costos más altos para los autos, que son más baratos en los países más pobres.

En adición se encontraron altas coincidencias en los precios de las Big Mac de Mc Donald's y en el costo de las entradas a un estadio. El primer caso por tratarse de una multinacional con una estrategia mundial de precios muy similar.

En un estudio posterior (1999), los mismos autores estiman que en noviembre de 1998, con salarios de un albañil en Costa Rica deben trabajar 0.53 miembros de un hogar para adquirir la canasta básica alimentaria, en tanto que en Nicaragua y Honduras el salario íntegro de un trabajador apenas alcanza para adquirirla (Del Cid y Tacsan, 1998:68). De lo anterior se desprende que no solamente existen diferencias de precios marcadas en los países de la región sino que también los niveles salariales, o el salario real difiere significativamente. En ello, puede aseverarse, influye de manera significativa el grado de sindicalización de cada país.

Asimismo existen algunas prácticas que dificultan el crecimiento del comercio como el aumento de aranceles antojadizo que Nicaragua impuso a las importaciones de Honduras y que desea imponer también a Costa Rica por motivos políticos. También se ha dado casos de dificultades aduaneras por cierres en días feriados, delincuencia en las carreteras, etc.

Es decir, una de las condiciones básicas para establecer una AMO en Centroamérica es que el comercio intrarregional adquiera una importancia más notoria que la actual; en otros términos, que exista un mercado de bienes único.

10 La producción de zonas francas en Costa Rica es muy diferente a la del resto de la región; ello se explica por el costo relativo de la mano de obra y su costo. Por su mayor calificación la zona franca costarricense está orientada fundamentalmente a industrias de alta tecnología como computación, electrónica y fármacos. La de los otros países tienen una fuerte orientación hacia el maquilado tradicional de textiles y zapatos.

1.3.4 Libre movilidad de factores

Este tema está vinculado con los argumentos anteriores sobre la diversificación y el tamaño de las economías. Fue ampliado por Frankel y Rose (1996). El argumento se basa en que la unión monetaria de regiones generará un área geográfica de mayor tamaño y mucho más diversificada en lo productivo, en relación con las regiones individuales. Ello a su vez aumentará la movilidad del factor trabajo dentro de la región. Recordemos que para Mundell esta movilidad reduce el costo de ajuste ante los “shocks” externos.

Un análisis de las condiciones de la movilidad de factores en Centroamérica revela una situación adversa para el funcionamiento eficiente de una AMO, ya que aquélla no se da de manera fluida entre los países que la componen. Existen restricciones legales al ingreso prolongado de la mano de obra en casi todas las categorías ocupacionales. En el caso de profesionales, existen colegios que impiden que ellos puedan ejercer con libertad. Por otro lado, algunas ocupaciones se han agremiado con el fin de defender a sus asociados y se exige el visado para algunos países (Costa Rica y Nicaragua), entre otras prácticas discriminatorias.

En general, el flujo de mano de obra se dirige hacia los países de más alto ingreso; por ello Costa Rica ha sido el mayor receptor de la misma, en especial de origen nicaragüense. Quizá, sin minimizar el aporte de la mano de obra inmigrante de ese país, la desproporción de esa migración ha causado desazón en la población del país huésped por su incidencia en el deterioro de los servicios educativos y de seguridad social. Es poco probable que se dé una mayor apertura; por el contrario, lo más viable es que se reduzca en el futuro.

Por el lado de la libre movilidad del factor capital se ha observado un progreso notable en los últimos años, sobre todo con las compras y fusiones entre bancos de la región. Es relevante la expansión registrada por el Banco Cuscatlán y las adquisiciones de empresas nacionales por parte del capital de la región como es el caso de TACA. En este sentido, la movilidad del capital es cada vez mayor gracias a la mayor información y facilidad que las actuales tecnologías de punta en el área de la comunicación proporcionan. La movilidad del capital siempre ha sido mucho más fluida que el trabajo a nivel internacional, sobre todo a partir de la tendencia liberadora de los flujos de capital a nivel mundial.

Los problemas fronterizos tienden a agravarse si se considera las recientes diferencias aduanales entre Honduras y Nicaragua, la agudización de la problemática económica en Honduras y Nicaragua, y en menor medida en El Salvador, por los desastres naturales. Existen esfuerzos para mejorar las condiciones

transfronterizas, como es el caso de la FUNPADEM, pero están atomizados y reciben poco reconocimiento.

1.3.5 Coordinación de políticas macroeconómicas

La experiencia pasada con el mercado común centroamericano genera expectativas desfavorables de que la armonización de políticas aumente; por el contrario, es más factible que se busque una mayor independencia.

En el capítulo anterior ha quedado claro que existe descoordinación y total independencia. Los sistemas de determinación del tipo de cambio son diferentes en cada país. Según el Consejo Monetario Centroamericano (2000:53), el Banco Central de Costa Rica determina el tipo de cambio de manera diaria siguiendo el esquema de minidevaluación o “crawling peg”, lo cual garantiza que no puede darse una apreciación. El Salvador ha optado por la dolarización dándose de hecho un tipo de cambio fijo respecto al dólar norteamericano. Asimismo, el Banco Central de Reserva ha cesado su capacidad de emisión de dinero¹¹. En Guatemala también es libre, en tanto que Honduras utiliza el sistema de subasta diaria con bandas del 7% en ambas direcciones. Nicaragua utiliza el sistema de minidevaluaciones como el costarricense. En todo caso, no hay armonía entre las políticas cambiaria, fiscal o monetaria de los países de la región.

Como se analiza más adelante, sí ha existido el deseo de analizar la posibilidad de adoptar una moneda única (el dólar norteamericano), y la respectiva factibilidad se analiza en la siguiente sección. Empero, la creación de una moneda única propia, regida bajo un criterio de un solo banco central regional, a la *euro*, pareciera ser bastante remota. Otros analistas manifiestan su preocupación por la descoordinación y anarquía imperantes en el sistema monetario internacional más que en situaciones regionales específicas. Al respecto, Gilpin (2000:133) señala: “*If there is no coordinated solution to international monetary anarchy, there will be a danger that the smaller economic powers will tie their currencies to the currencies of their most important trading partners. This development could lead to the creation of currency competitive blocks based on the euro, the dollar, and possibly the yen; such potential competitive blocks could fragment the international monetary system and greatly complicate the management of the global economy.*”

11 Este tema se amplía en el siguiente capítulo sobre áreas potenciales de dolarización.

Las políticas para lograr una convergencia macroeconómica en el sentido estricto de garantizar la estabilidad de manera responsable, sobre todo desde la perspectiva fiscal y monetaria tampoco existe. Hay una serie de desajustes en el campo fiscal que darían poca credibilidad a cualquier intento por crear una AMO. Por ejemplo, los elevados déficit fiscales de los diferentes gobiernos aunados a la baja relación ingresos tributarios/PIB¹² generan una alta dependencia hacia el endeudamiento interno y una reducción de la inversión, fenómeno mejor conocido como “*crowding out*”. El panorama fiscal luce aún más pesimista si se toma en consideración el hecho de que ALCA está programado para que inicie en el año 2005. La reducción implícita de ingresos arancelarios deberá ser sustituida por impuestos sobre la renta que en los países de la región no han alcanzado la proporción deseable¹³. No se ha llegado a un consenso sobre si es mejor aumentar las tasas impositivas o la base tributaria o la discusión de tener recaudación neutra o regresiva con gasto progresivo.

1.3.6 Cumplimiento de criterios de convergencia

El Tratado de Maastricht en Europa establece cinco criterios de convergencia de cumplimiento compulsivo por parte de los países europeos adheridos a la unión monetaria.

El Consejo Monetario Centroamericano (2000:29-30) calcula un indicador de convergencia regional para los cinco países centroamericanos. En términos generales, el criterio reúne ocho variables, a saber: crecimiento del PIB real, inflación, tasa de interés pasiva, tipos de cambio real, nivel de reservas, déficit en cuenta corriente, déficit del sector público y deuda interna y externa, los cuales son restringidos a un rango que determina su cumplimiento o no.

Los indicadores globales muestran un deterioro: pasan de un grado de cumplimiento de 55.4 en 1997 a

50.2 en el 2000. Es particularmente alarmante el deterioro del desempeño de Costa Rica, que en ese período desciende de 63 a 38.

Para efectos de que se decida avanzar decididamente hacia una AMO centroamericana, es indispensable oficializar los parámetros de convergencia y crear una institución regional con poderes supranacionales que les dé seguimiento e imponga sanciones cuando sea necesario y asesore a los gobiernos en aspectos técnicos cuando se lo soliciten.

1.3.7 Diferencias en ingreso per cápita, niveles de vida y culturales

Estas variables han sido debidamente enfrentadas por la Unión Europea mediante los fondos de cohesión social y la presencia de instituciones orientadas a reducir las diferencias de desarrollo entre los países miembros. Por ejemplo, la diferencia en el grado de desarrollo entre Alemania y Portugal es tan marcada que el proceso de integración atentaría contra el más débil. Tales mecanismos compensatorios no se dan en la región centroamericana, de modo que las diferencias no sólo serían mantenidas, sino que podrían agravarse con el paso de los años. Los desastres naturales que han afectado a los dos países más pobres de la región y a El Salvador han sido desalentadores en este sentido.

El pragmatismo de la sociedad y un deseo de enfrentar el cambio son actitudes que pueden facilitar el camino hacia una moneda única. ¿Qué tan dispuestas están las sociedades centroamericanas a aceptar la desaparición de sus propias monedas y de sus bancos centrales? ¿Qué tan dispuestos están a aceptar disposiciones de un banco central regional? Al menos en Costa Rica esta actitud hacia el cambio es cuestionable. Los recientes enfrentamientos ocurridos en el 2000 en Costa Rica a raíz de la apertura de la empresa de telecomunicaciones (ICE) podrían ser un buen indicador de que la marcha hacia una moneda única centroamericana o hacia la misma dolarización podría enfrentar escollos de difícil superación.

En general, el estudio de estos criterios refleja ciertas conclusiones que podemos resumir a través de los siguientes puntos:

- Un área monetaria óptima (AMO) podría traer beneficios a la región por medio de un nuevo impulso al libre comercio y una reducción de los costos de transacción.
- Las condiciones mínimas para que una AMO sea exitosa no se cumplen o se cumplen a medias. Algunas de ellas, como que las economías sean pequeñas y poco diversificadas, sí son cumplidas, de modo que una AMO podría jugar un papel importante en promover el libre intercambio.

12 El CMCA (2000: 94) reporta las siguientes proporciones para el 2000: Costa Rica, 13.7%; Guatemala, 8.3%; El Salvador, 10.5%; Honduras, 17.2% (1999); y Nicaragua, 24.7%. Es decir, el promedio de la región es 14.3%. Estas cifras de carga tributaria son muy bajas e insostenibles para poder financiar el desarrollo económico. Para poder hacerlo se requiere elevarlas a niveles por encima del 20% del PIB.

13 La estructura tributaria deseable es aquella que garantice una alta elasticidad respecto del ingreso, es decir, sustentada en el impuesto sobre la renta, que debiera tener una proporción mayor. En la región es a la inversa ya que los impuestos indirectos representan la mayor proporción. En Costa Rica, por ejemplo, la relación de los directos/indirectos es del 20/80 cuando lo deseable es que sea 80/20.

- Las condiciones básicas relativas al tamaño de la economía, la importancia del mercado regional, la diversificación de la producción, la movilidad de factores, entre otras, no son cumplidas.
- La existencia de un “mercado único” centroamericano es esencial y condición indispensable para que exista una “moneda única” en la región; ello tampoco se cumple.
- No existe en la agenda un proyecto políticamente viable que tenga la creación de una moneda única como punto prioritario. La existencia de voluntad política es esencial para que haya integración monetaria real.
- Los sistemas cambiarios de los países de la región son totalmente diferentes, y no existe la mínima coordinación en materia monetaria y cambiaria.
- La forma más factible de adoptar una moneda única es a través de la dolarización, sin que ello implique coordinación de política monetaria.
- Para que el concepto de AMO sea óptimo o ideal se requiere no sólo de una moneda única sino de mercados laboral, de capitales, y de bienes y servicios únicos, basados en políticas macroeconómicas coordinadas.

En síntesis, la factibilidad de establecer una AMO en la región es remota.

2.

ÁREAS POTENCIALES DE DOLARIZACIÓN

2.1 FUNDAMENTOS

El estudio del tema de los regímenes cambiarios se remonta al pensamiento de Adam Smith en la Europa del siglo XVI. En nuestros días la dolarización es un tema de intensa revisión, análisis e investigación y principalmente de interés vital para la región, básicamente por el fuerte vínculo que posee con los intereses de todos los agentes económicos en los mercados; en este sentido involucra a los inversionistas, los demandantes actuales y potenciales de bienes y servicios, las familias, las empresas y en general a los gobiernos, sus medios de pago y manejo de capitales, quienes esperan tener una posición favorable, derivada de futuros cambios en los regímenes monetarios y cambiarios.

El tema de la integración monetaria centroamericana a través de un proceso de dolarización, es una alternativa práctica de la teoría de las áreas monetarias óptimas¹⁴, que requiere evaluar un conjunto de condiciones en la región que permita identificar si ésta podría considerarse un área potencial de dolarización (APD)¹⁵. El concepto de APD se basa en los principios de la AMO pero se refiere específicamente al dólar como moneda óptima a ser utilizada en una región.

La dolarización se refiere al proceso en el cual la moneda extranjera¹⁶ reemplaza la doméstica en las funciones principales definidas por la teoría económica,

unidad de cuenta, medio de pago y depósito de reserva de valor, las cuales se basan en la estabilidad y credibilidad de la moneda. Este proceso posee diversos orígenes, causas y consecuencias. Para el Estado implica la decisión autónoma y soberana de una nación de utilizar el dólar como moneda genuina de curso legal; para los agentes económicos consiste en la decisión de consumidores y productores de utilizar el dólar como moneda, principalmente por percibirlo como refugio transitorio o permanente del valor de la moneda doméstica en escenarios de inestabilidad en los macroprecios (precios internos, tipos de cambio y tasas de interés), problemas de déficit fiscal, escaso desarrollo de mercados financieros, falta de credibilidad en los programas de estabilización (expectativas), y en general de volatilidad política y económica.

La evidencia empírica demuestra que el proceso de dolarización se puede dar en tres niveles, de acuerdo al grado en que el dólar se utiliza en las transacciones de la economía.

Dolarización informal (extraoficial): se caracteriza por una reacción espontánea en respuesta al deterioro del poder adquisitivo de la moneda local (los agentes económicos se refugian en el dólar). Aunque éste no sea de curso obligatorio se convierte en un medio de pago. Se destacan en este proceso la sustitución de activos (adquisición de bonos extranjeros, ahorros en moneda extranjera en cuentas bancarias) y la cotización de bienes y servicios en dólares (alquileres, precios de automóviles, enseres domésticos y otros).

Dolarización cuasiformal (semioficial): también conocida como sistema bimonetario. Se caracteriza por la circulación de moneda extranjera de curso legal con un papel secundario en cuanto al pago de salarios, impuestos y compra de bienes de poco valor. En este sistema, se mantiene un Banco Central doméstico u otra autoridad con flexibilidad para el manejo de la política monetaria.

Dolarización Formal (oficial): se da cuando en la economía se sustituye, cien por ciento, la moneda

14 Esta teoría, desarrollada por Robert Mundell, se explica en el capítulo cuatro de este documento.

15 Ricardo Haussman. Chief Economist for the Interamerican Development Bank (IDB), considera que Centroamérica es un "área dólar" natural.

16 A partir de este punto los términos moneda extranjera y dólares se referirán ambos al dólar de Estados Unidos de América.

local¹⁷ por moneda extranjera; los precios, los contratos y los salarios se fijan en dólares, e igualmente las transacciones son operadas con la nueva moneda de curso legal. La oferta monetaria pasa a estar denominada en dólares, se alimenta del saldo de la balanza de pagos y de un monto inicial suficiente de reservas internacionales, asimismo, los capitales tienen libre entrada y salida sin restricciones mientras el Banco Central reestructura sus funciones tradicionales mientras adquiere otras nuevas. Una alternativa a este esquema consiste en el uso de un tipo de cambio fijo, mediante la implementación de una caja de conversión o *currency board*, sistema en el que la moneda local fluctúa con el dólar, limitando la capacidad del Banco Central de emitir su propia moneda a un ritmo dispar a las reservas existentes.

El éxito de este sistema se basa en el supuesto de una recuperación inmediata de la credibilidad del país, reduciendo el origen de desconfianza en la inflación y devaluación recurrentes al obligar a los gobernantes a ejercer una disciplina severa¹⁸ en la política económica, revelando los problemas estructurales de la economía y forzando a las sociedades al cambio de sus estructuras.

Una vez definidos estos niveles de dolarización, se toma el tercero como base de estudio, por lo que se procede a analizar las condiciones que requiere una región para considerarse como una APD¹⁹ y estar en capacidad de adoptar una dolarización oficial.

2.1.1 Condiciones para considerar un área como APD

Un área potencial de dolarización (APD) debe cumplir con las siguientes condiciones:

- Alto grado de integración económica del área con los Estados Unidos, ya sea bilateral o multilateralmente. El comercio con la nación del norte deberá representar para la región un elevado porcentaje de su balanza comercial.
- Reservas monetarias en dólares suficientes como para sustituir sus propias bases monetarias por esta moneda en cada país.
- Relaciones diplomáticas y políticas con los Estados Unidos, amistosas y de no conflicto, para que

dicho país avale el proceso, lo cual es muy importante ante la dependencia extrema que adquiere la economía local a corto plazo respecto a la de Estados Unidos.

- Relaciones comerciales intrazonales que conduzcan a una reducción de costos, dado el volumen transaccional, mediante la eliminación del intercambio de monedas.
- Mercados laborales y de capitales flexibles al ajuste de salarios y tasas de interés, que permitan la movilidad de los factores de mano de obra y capital, en el reacomodo de la economía hacia los sectores más productivos e intensivos en el uso de cada uno.
- Responsabilidad en el manejo de políticas monetarias (encaje mínimo legal y emisión de moneda), fiscales (déficit fiscales controlados y disciplina de gasto) y cambiarias.
- Respeto, por parte de los gobiernos, de los compromisos de convergencia regional que permitan alcanzar economías de escala derivadas de mejores relaciones intrazonales.
- Apoyo de la industria financiera a través de intermediarios financieros en suma con la disposición de otros sectores empresariales privados.
- Disposición del área para asumir el dólar como moneda oficial y para ceder el manejo de las políticas monetarias y cambiarias.

Éstos son los criterios mínimos necesarios para otorgarle a un área la calificación de APD e integrarla a la economía global del siglo XXI. Así, el interés de la colectividad debe estar por encima del interés individual para alcanzar mayores beneficios en torno a la adopción de una única moneda que implique la supresión de monedas individuales en un área que requiera un nuevo modelo de desarrollo integral.

Se piensa que la dolarización oficial promueve la globalización y aumenta la influencia de las fuerzas económicas internacionales con respecto a las fuerzas políticas nacionales. En este sentido, el crecimiento económico proviene del aprovechamiento de las eficiencias y especialización del comercio, por lo que una moneda en malas condiciones y descalibrada respecto a su valor provoca que los empresarios no puedan tomar decisiones precisas actuales o futuras, debido a la incertidumbre que generan las fluctuaciones de las tasas de interés y los ritmos de devaluación asociados. Entre tanto, ahorrar es peligroso porque la inflación puede erosionar el poder de compra de los esfuerzos de capitalización de toda una vida.

Además, las reformas económicas que se ponen en marcha, pierden vigencia o impacto en el corto plazo por la inestabilidad de una moneda débil, adicional al efecto social adverso sobre la curva del bienestar.

17 Países como Ecuador y Panamá utilizan la moneda local solamente como moneda fraccionaria.

18 Las fluctuaciones de los tipos de cambio provocan desalineamientos con respecto a los parámetros económicos fundamentales, por lo que los esfuerzos se dirigen a hacer las fluctuaciones más moderadas.

19 El concepto de APD se basa en los principios más importantes de la teoría del AMO la cual se trata en el capítulo cuatro de este documento.

El fundamento del APD se basa principalmente en la hipótesis de que se tomarán mejores decisiones gubernamentales y privadas en la región, se reducirán los costos transaccionales dinamizando el comercio intrazonal e internacional (centro-periferia), se evitará la transferencia arbitraria de la riqueza originada en el impuesto inflacionario, las finanzas públicas se volverán más transparentes, se tenderá a un mejor equilibrio de mercado, además de que se alcanzará el objetivo de lograr la supervivencia y fortalecimiento de un mercado único centroamericano.

Asimismo, la investigación, análisis y seguimiento de una APD permitirá efectuar planeamientos de largo plazo, de forma tal que la actividad económica se fortalezca al hacer uso de nuevos indicadores para impulsar el desarrollo, y por ende constituirse en un disparador de la incorporación de las economías del área en un proceso de integración más efectivo en donde los sectores económicos regionales identifiquen nuevas oportunidades en un entorno altamente competitivo.

2.2 LA CAPACIDAD DE CADA PAÍS PARA CONSEGUIR UNA DOLARIZACIÓN EXITOSA

El debate sobre un régimen de cambio óptimo ha estado dominado por el tema de la estabilidad de la moneda y el desajuste en el tipo de cambio; se requiere agregar consideraciones cuantitativas que permitan identificar la potencialidad de cada país centroamericano para realizar una dolarización favorable, tomando en cuenta la integración monetaria y financiera como un objetivo económico, para lograr bajos intereses y flujos de capital no desestabilizadores. De otra forma el sistema monetario no sería eficiente.

Sin embargo, merece anotarse que gran parte del debate en varios países del área acerca de si es deseable la dolarización se ha centrado en el concepto de la soberanía nacional²⁰.

Muchos economistas se dirigen a favorecer el régimen de cambio flexible porque consideran que las variaciones en el tipo de cambio, son necesarias para responder a disturbios externos reales o monetarios

(Edwards 1989). No obstante, la implementación de las políticas macroeconómicas en los países ha contribuido al reconocimiento creciente de tipos de cambio reales inadecuados como una de las variables económicas principales que provoca severos desequilibrios macroeconómicos a corto plazo, si se desvía de su nivel de equilibrio y se aleja de su ruta de largo plazo.

Sin embargo, dado que los países centroamericanos son economías pequeñas y abiertas, y se encuentran muy relacionadas con los Estados Unidos en aspectos relevantes como el comercio y el movimiento de factores de producción, podrían tener mejores oportunidades de insertarse en la economía global mientras mantengan un equilibrio macroeconómico de largo plazo, adoptando al dólar como moneda oficial o manteniendo un tipo de cambio unificado, mediante el uso de un mecanismo de convergencia para garantizar la estabilidad y la congruencia en el manejo financiero con el exterior.

Análisis regionales determinan que la diversidad de monedas en la zona refleja una fragmentación monetaria y ausencia de credibilidad de largo plazo. Además, la moneda local de cada país de Centroamérica actualmente ha tomado mayor relevancia en transacciones de corto plazo: pagar el taxi, comprar el diario en el supermercado, pagar servicios municipales, entre otros, mientras que el dólar se utiliza más intensivamente en transacciones que involucran mayores volúmenes y largo plazo, como son: fondos de inversión inmobiliarios, compra de terrenos, casas, edificios, maquinaria y equipo, automóviles, e incluso ciertos electrodomésticos, obras de arte, computadoras y licencias, boletos aéreos, comercio internacional, entre otros.

Si nos adentramos en la macroeconomía de la región, descubrimos diferencias abruptas entre sus integrantes. Guatemala, Honduras y Nicaragua aún tienen graves problemas generales como crisis monetarias, elevados niveles de inflación no controlada, y tasas de interés volátiles y sensibles a choques externos. Estos países se caracterizan por bajos índices de desarrollo humano y elevados índices de pobreza. Por otra parte, Costa Rica y El Salvador se han caracterizado por una mayor estabilidad en sus indicadores macroeconómicos pero con un limitado crecimiento económico.

20 Sobre el particular, el senador Connie Mack, del Comité de Asuntos Económicos del Congreso de los Estados Unidos, señala que la dolarización es una decisión voluntaria de cada país, anotando que un país es candidato en tanto posea historial de pobre desempeño monetario que deteriore la credibilidad de su moneda, cobre poco señoreaje por emitir su moneda doméstica debido a que la dolarización extraoficial está extendida y el país posea una estrecha relación con el país con la moneda dominante, adicionalmente, que posea un comercio donde la mano de obra e inversión fluya entre los países vecinos más

pequeños. Connie Mack sostiene en su estudio que lo más importante es que la gente no considere la moneda doméstica como un elemento indispensable de la identidad nacional (cuando existe dicha situación, la emisión de moneda doméstica fraccionaria es una solución potencial). Aún queda sin explicar por qué la soberanía nacional supera la soberanía del consumidor quien mediante la libertad de elegir sustenta la economía de mercado. Ejemplo máximo de dicha situación corresponde al advenimiento del Euro el 1 de enero del 2002.

Tomando en cuenta estas diferencias, se examina, en una serie de tiempo 1995-2000, cuatro grupos de indicadores interanuales acordes a las condiciones establecidas en la sección uno para valorar en forma integral la disposición del área a una dolarización.

2.2.1 Sector real

- Tasa de desempleo abierto: indicador del comportamiento del mercado laboral.
- Tasa de crecimiento del PIB: medida del nivel de reactivación de la producción, como factor determinante de un mejoramiento integral productivo.

2.2.2 Sector monetario

- RMI/BM: reservas monetarias internacionales entre base monetaria. Suficiencia de dólares para cumplir las obligaciones de los Bancos Centrales en moneda local propiamente en el dinero de alta potencia (base monetaria).
- RMI/M1: reservas monetarias internacionales entre oferta monetaria. Suficiencia de dólares para cumplir las obligaciones de los Bancos Centrales en moneda local, dinero líquido (numerario en poder del público²¹ + depósitos en cuentas corrientes).
- Margen bruto de tasas de interés: tasa de interés activa menos la pasiva. Análisis compuesto del comportamiento de crédito y cuasidinero. Indicador del desarrollo del mercado financiero.
- Cuasidinero \$ / cuasidinero total: medida de la tendencia de los depósitos en dólares respecto al portafolio total de depósitos. Indicador del grado de dolarización implícita de la economía.
- Inflación local/ inflación internacional: número de veces en las que la inflación local sobrepasa la internacional y que eventualmente se reduciría con una dolarización. Muestra la brecha que determina el grado de distanciamiento entre los precios internos y los de Estados Unidos.

2.2.3 Sector externo

- Saldo de la cuenta corriente: exportaciones menos importaciones. Presenta los niveles de apertura

regional mediante la relación del comercio individual respecto al intrazonal.

- Saldo de la cuenta de capital / cuenta de K total: participación de los flujos de capital de la economía respecto al total del área centroamericana. En una serie de tiempo mide grado de movilidad de los flujos de capitales.
- ITCER USA: índice del tipo de cambio real local con respecto al de los Estados Unidos. Se toma como grado de apertura económica²². Competitividad en los términos de intercambio.
- Importaciones / RMI: importaciones sobre reservas de dólares. Indica la posición con respecto al nivel de reservas requerido para cubrir al menos tres meses de importaciones.
- Deuda externa / exportaciones: medida de riesgo de atención de compromisos externos en relación con la principal fuente estable de ingresos.
- Devaluación: indicador de la pérdida de poder adquisitivo de la moneda local respecto a la externa.

2.2.4 Sector público

- Déficit / PIB: déficit del sector público como porcentaje del PIB. Refleja el porcentaje del PIB comprometido, producto del manejo interno del gobierno central.
- Deuda externa / PIB: proporción comprometida del PIB para atención de los empréstitos internacionales contraídos. Medida de apalancamiento internacional.

De estos indicadores se tomaron cinco como base de la calificación cuantitativa; esta elección se realizó de acuerdo a las principales exigencias de los procesos de dolarización aunque la base puede ser extendida a todos los indicadores anteriormente mencionados. La metodología de calificación, así como los resultados, son explicados en el anexo número ocho de este documento. Hechos relevantes en cada una de las economías del área, así como los principales resultados derivados de los datos examinados.

A continuación se menciona algunas de las principales conclusiones derivadas de la investigación, para cada país.

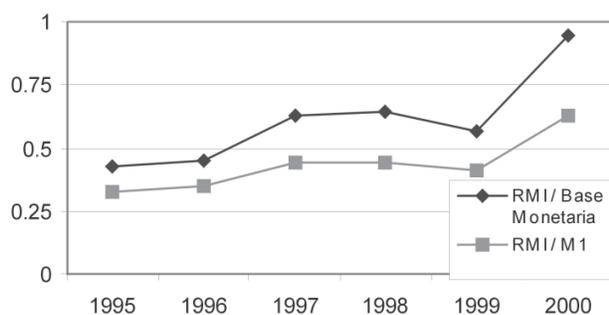
²¹ Numerario en poder del público: monedas y billetes en circulación. Corresponde al dinero que puede ser usado directamente en transacciones.

²² Dado que el comercio agregado de la región con Estados Unidos representa más del 50% del total del comercio internacional, el ITCER brinda mayor información sobre la relación comercial con los EUA.

2.2.5 Guatemala

Las relaciones RMI/BM y RMI/M1 son inferiores a la unidad a lo largo de la serie de tiempo examinada, indicando una situación de insuficiencia de divisas para considerar que un cambio de la moneda local a la moneda extranjera permitirían cubrir la base monetaria y el medio circulante, sin embargo, esta situación se corrigió en el 2001.

Gráfico 3:
SERIE 1995-2000 PARA LA RELACIÓN RMI / AGREGADOS MONETARIOS, GUATEMALA.



Fuente: elaboración propia.

2.2.6 El Salvador

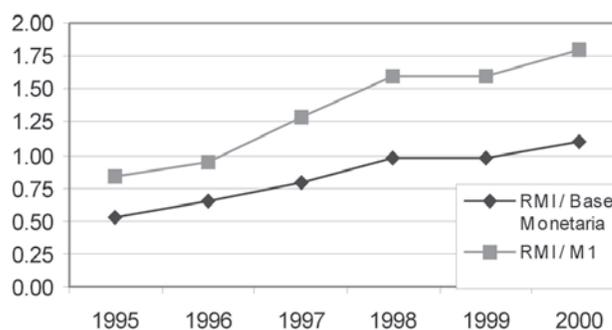
Durante el período analizado se observó una reducción en las remesas familiares, lo cual afecta las reservas de dólares de dicha economía y, sobre todo, el fenómeno salvadoreño de inelasticidad ante los desbalances comerciales²³. Sin embargo, las relaciones RMI/BM y RMI/M1 son mayores a la unidad en los últimos períodos examinados, indicando una situación de suficiencia de divisas al optar por la dolarización; esta situación se mantuvo durante el 2001.

2.2.7 Honduras

En Honduras se tiene un fenómeno externo de remesas familiares, las cuales han experimentado un importante crecimiento durante el último año. Entre tanto, las relaciones RMI/BM y RMI/M1 son mayores a la unidad en la serie de períodos examinados, indicando una situación de suficiencia de divisas para considerar

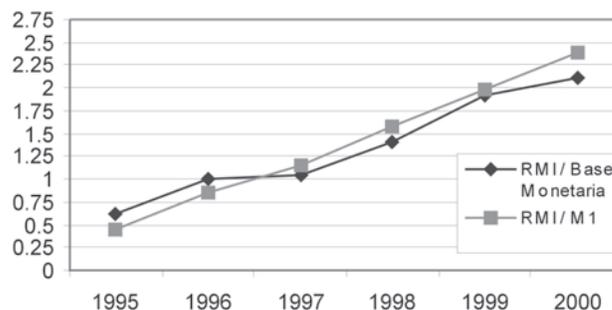
23 El Salvador, a diferencia de los demás países del Istmo, presenta una fuerte dependencia de la recepción de remesas, lo que provoca que su reacción ante las variaciones de los precios volátiles de los productos de exportación sea casi inelástica. El resto de los países del área es más elástico a la reacción de los precios externos de los productos agrícolas en los mercados internacionales.

Gráfico 4:
SERIE 1995-2000 PARA LA RELACIÓN RMI / AGREGADOS MONETARIOS, EL SALVADOR.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5:
SERIE 1995-2000 PARA LA RELACIÓN RMI / AGREGADOS MONETARIOS, HONDURAS.



Fuente: elaboración propia.

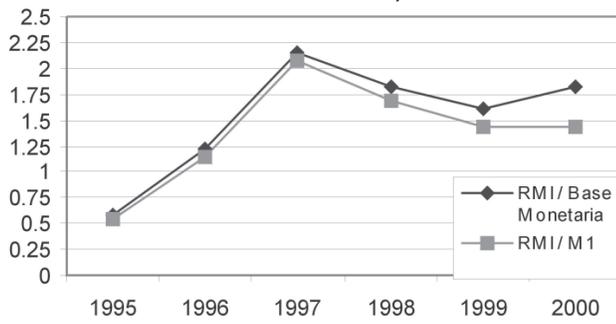
un cambio de la moneda local a la moneda extranjera o divisa.

2.2.8 Nicaragua

En este país, el alto grado de endeudamiento externo aunado al déficit comercial provocan un deterioro de la balanza de pagos así como en los indicadores de suficiencia para la cobertura de la base monetaria.

Aún con una importante reducción de reservas, las relaciones RMI/BM y RMI/M1 son mayores a la unidad en los últimos períodos examinados, indicando una situación de suficiencia de divisas para considerar un cambio de la moneda local a la moneda extranjera o divisa. Sin embargo, es importante mencionar que aunque las reservas han sido suficientes para cubrir la base monetaria y el medio circulante durante el período 1996-2000 esta situación se ha revertido durante el 2001.

Gráfico 6:
SERIE 1995-2000 PARA LA RELACIÓN RMI /
AGREGADOS MONETARIOS, NICARAGUA.



Fuente: elaboración propia.

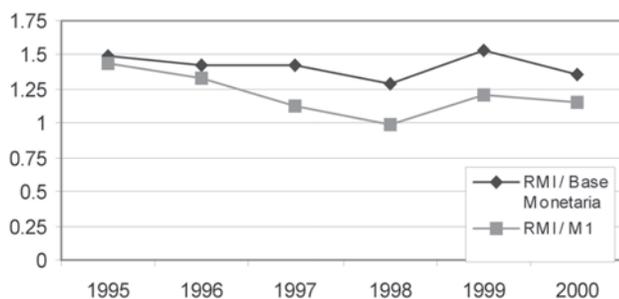
2.2.9 Costa Rica

Las reservas fueron suficientes para cubrir la base monetaria y el medio circulante durante el período 1995-2000; la situación se mantiene en el 2001. Las relaciones RMI/BM y RMI/M1 son mayores a la unidad en los últimos períodos examinados, aún con un descenso en las reservas, indicando una situación de suficiencia de divisas para considerar un cambio de la moneda local a la moneda extranjera.

Una vez examinados los indicadores supracitados se procede a examinar en forma integral los siguientes: ITCER, inflación y deuda externa/X, básicamente porque éstos corresponden a los indicadores principales para determinar la potencialidad de las economías del área para considerar la opción de una dolarización.

En este sentido, Guatemala presenta una condición de insuficiencia de reservas monetarias internacionales para hacer frente a una conversión de moneda local a extranjera, tanto por el lado de la base monetaria (BM) como de la oferta monetaria (M1), además de presentar términos de intercambio débiles, inflación moderada y una relación de deuda externa a exportaciones que indica un alto nivel de compromisos internacionales en relación con la fuente de ingresos

Gráfico 7:
SERIE 1995-2000 PARA LA RELACIÓN RMI /
AGREGADOS MONETARIOS, COSTA RICA.



Fuente: elaboración propia.

de las exportaciones. En términos del análisis se anota que es una de las economías que presenta menor potencial de dolarización, correspondiéndole el quinto lugar en Centroamérica.

Nicaragua le antecede, con reservas monetarias internacionales suficientes para convertir su moneda local en divisas; sin embargo, cuenta con unos términos de intercambio frágiles que le resta competitividad respecto al resto de las economías del área, aún cuando se observa una notable efectividad en lo relativo a las medidas de contención de precios. Un factor en contra adicional es el alto riesgo por los compromisos de deuda externa sobre la principal fuente estable de ingreso de divisas.

En tercer lugar se encuentra Honduras, con suficiencia de reservas monetarias internacionales y términos de intercambio notables, lo cual indica un alto nivel de competitividad; con una inflación de dos dígitos y relativamente estable pero con un nivel de deuda externa sobre exportaciones importante, lo que evidencia un alto grado de compromiso en cuanto a los destinos de las divisas.

En segundo lugar está Costa Rica, con reservas monetarias internacionales suficientes para cambiar las monedas locales por divisas, además de contar con una dolarización extraoficial del 50%²⁴ con respecto a los depósitos bancarios, pero con unos términos de intercambio débiles; presenta un manejo efectivo, moderado y estable de los precios; asimismo, el nivel de deuda externa sobre exportaciones es relativamente bajo, lo que además del amplio nivel de ingresos de divisas a través del sector turismo, la coloca en una condición de potencialidad que aún requiere de un amplio grupo de ajustes.

El Salvador ocupa la primera posición, no sólo por su actual condición de manejo de divisas local sino porque poseía reservas suficientes, una inflación baja controlada y de un dígito, términos de intercambio moderados y una relación de compromisos internacionales respecto a exportaciones igualmente moderada. En adición, las fuertes remesas internacionales sumadas a la reactivación de dicha economía le han dado una posición favorable para la dolarización actual.

A partir de las investigaciones realizadas, gráficamente se observa un potencial para dirigir los esfuerzos de la región hacia una APD, intensificando la cooperación económica, principalmente en Guatemala, Nicaragua y Honduras, quienes muestran las posiciones más alejadas del óptimo. Costa Rica muestra una posición relativamente más próxima al óptimo,

²⁴ El Financiero, 25 febrero al 03 de marzo, los depósitos de ahorros, certificados de inversión están en dólares. Situación similar sucede con la cartera activa (créditos).

mientras que El Salvador aparece en el nivel más cercano al óptimo de disposición dado que su economía funciona bajo un régimen de dolarización oficial.

Con los datos disponibles se observa que en la actualidad los países centroamericanos aún no cuentan con la estructura económica individual necesaria para asumir un proceso exitoso de dolarización a corto plazo que conlleve a la integración de un mercado único centroamericano. Aún cuando son economías pequeñas y abiertas que componen un APD, requieren de medidas de convergencia y de una integración mayor, así como un esfuerzo sistemático y ordenado de estímulo a la reactivación productiva y al manejo disciplinado de sus economías.

2.3 ANÁLISIS SOCIOMÉTRICO DE LA DOLARIZACIÓN

La sociometría se encarga del estudio de la determinación operativa de los conceptos y la descripción cuantitativa de las relaciones y fenómenos sociales (cualitativos). Al aplicar este análisis al proceso de dolarización se busca valorar la potencial flexibilidad de los precios y la movilidad de los factores, dado que estos requisitos permiten, mediante la migración de los recursos hacia donde son más eficientes, que tanto los sectores como los países integrantes de un área homogenicen sus niveles de productividad y se especialicen en las áreas productivas en las que tienen las mayores ventajas comparativas y competitivas para el bienestar de la sociedad. En este sentido, el análisis social coadyuva a optimizar el cambio, reduciendo el riesgo operacional y de instauración de la divisa en el área como moneda de curso legal.

Según afirma Robert Mundell “la dolarización no garantiza un gran crecimiento económico pero sí una mayor estabilidad monetaria”. Es en este sentido que la dolarización puede ayudar a mejorar los niveles de calidad de vida de la población, en cuanto el sector real de la economía absorbe el impulso que esta medida le imprime a la inversión, sobre todo en capital humano a través del uso efectivo del conocimiento²⁵ como herramienta de desarrollo. La mayor integración económica internacional también trae consigo una mayor vulnerabilidad, o sensibilidad ante los choques externos, y requiere a su vez integración política, social y comercial, así como un ordenamiento del sistema socioeconómico intrazonal. Estos ajustes

implican obstáculos para iniciar el proceso de cambio. Los grupos de interés como el empresarial, los burócratas estatales y los sindicatos, le imprimen fuerte resistencia al ajuste mediante barreras estructurales que frenan los procesos de ajuste macroeconómico.

Dentro de este marco, una adecuada política de redistribución de los ingresos tendría un impacto social positivo sobre los índices de calidad de vida y desarrollo humano y recortaría la brecha entre los sectores más ricos y los más pobres, reduciendo necesariamente los porcentajes de pobreza que incluyen en la actualidad a un elevado número de la población, sobre todo en Honduras, Guatemala, y Nicaragua. Con ello el proceso de transformación monetaria propiciaría una participación más activa de la población contra una disminución en la excesiva intervención estatal, la cual como se ha demostrado en las últimas décadas no ha cumplido con eficiencia la tarea principal de reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida.

La dolarización por sí sola no tiene un efecto empobrecedor ni enriquecedor sobre las economías. Son las políticas gubernamentales las que definen el rumbo económico y social de una nación.

En el área se ha dado un importante deterioro en la salud, la educación y la vivienda, sectores básicos en el bienestar social, y para el desarrollo integral. Por otra parte, la rigidez laboral dificulta el establecimiento del concepto denominado “get prices right²⁶”, en el que los precios de los productos, servicios e inclusive salarios, convergen a un rango, con lo que disminuye el nivel de asimetría internacional. Esta rigidez de la movilidad del capital humano, al restringir el establecimiento de los precios correctos o estandarizados para bienes²⁷, servicios y recursos, crea un conjunto de diferencias en la paridad del poder adquisitivo de las economías, insertando distorsiones negativas al proceso económico en general y que erróneamente se trata de reducirlas a través del establecimiento de subsidios y barreras comerciales a productos cuyos precios están completamente distorsionados.

Una característica importante que refleja las diferencias sociales del área es la presencia de grandes éxodos masivos de población (inmigrantes ilegales en más de un 85%), intrazonal y hacia fuera. Por ejemplo, el efecto de la mano de obra nicaragüense en Costa Rica es muy importante como componente de la PEA; en contraparte, el envío de remesas desde Costa Rica hacia Nicaragua constituye un importante rubro en las

25 De las lecciones aprendidas en las experiencias latinoamericanas se deriva que el factor educacional, como herramienta para reducir la resistencia al cambio, ha sido un elemento crítico de éxito en el establecimiento de nuevos sistemas.

26 Precios correctos, o bien precios justos “fair prices”.

27 Merece hacer referencia al indicador Big Mac, como una medida que contribuye a determinar la paridad del poder adquisitivo en los países con distintos regímenes cambiarios.

**Cuadro 2:
INDICADORES SOCIOMÉTRICOS REGIONALES, 2001**

	PAÍS/REGIÓN	COSTA RICA	NICARAGUA	HONDURAS	GUATEMALA	SALVADOR	PANAMA	A. LATINA	E.UNIDOS
	POBLACIÓN								
1	Población total (millones de habitantes)	3.7	5.0	6.5	11.4	6.3	2.9	515.6	281.6
2	Crecimiento anual de la población (%)	1.7	2.5	2.6	2.6	2	1.6	..	1.2
3	Densidad poblacional por Km2	71.5	41.5	58	105	302.9	38.4	25.7	30.7
4	Población Urbana (% del Total)	47.8	56.1	52.7	39.7	46.6	56.3	75.3	77.2
5	Tasa de analfabetismo, (% de hombres +15)	4.4	33.1	25.6	23.8	18.3	7.5	10.7	..
6	Tasa de analfabetismo, (% de mujeres +15)	4.3	29.8	25.2	38.7	23.8	8.7	12.5	..
	MEDIO AMBIENTE								
7	Superficie Total Km2	51100	130000	112100	108900	21040	75520	20500000	9400000
8	Bosques Km2	19680	32780	53820	28500	1210	28760	940000	2300000
9	Deforestación anual, tasa de variación anual	0.8	3	1	1.7	4.6	1.6	0.5	-0.2
10	Acceso a fuentes de agua urbanas (%)	98	95	97	97	88	88	92.7	100
11	Facilidades de acceso sanitario urbano (%)	98	96	94	98	88	99	87	100
	ECONOMÍA								
12	Ingreso Nacional (millones de US\$)	14400	2100	5500	19200	12500	9300	1900000	9600000
13	Ingreso nacional per cápita (US\$)	3960	420	850	1,690	1,990	3,260	3,680	34,260
14	Producto Interno Bruto (PIB, millones de US\$)	15800	2400	5900	19000	13200	9900	2000000	9900000
15	Tasa de crecimiento del PIB	1.7	4.3	4.8	3.3	2	2.7	..	5.2
16	Inflación, Deflador del PIB	7	11.6	9	5.9	4	1	..	2
17	Valor agregado de la agricultura (%PIB)	10.5	32.7	17.7	22.8	9.5	6.7	7.8	..
18	Valor agregado de la industria (%PIB)	37	23.4	31.5	20.4	29.5	16.9	31.1	..
19	Valor agregado del Sector Servicios (%PIB)	52.5	43.9	50.7	56.8	60.9	76.3	61.1	..
20	Exportaciones de bienes y servicios (%PIB)	47.9	39.5	42.3	20.3	25	33.9	17.3	..
21	Importaciones de bienes y servicios (%PIB)	46.3	80.5	56.4	28.3	38	39.4	18.8	..
22	Formación Bruta de Capital (%PIB)	17.1	38.1	35	16.4	16.3	30.1	21.4	..
23	Crecimiento del Dinero y cuasidinero (%)	18	—	24.4	35.5	1	10	..	6.5
24	Accesos a Internet por cada 10000 habitantes	24.3	2.2	0.2	2.5	1.6	10.2	29.6	2,419.90

finanzas de este país. Similar, aunque en mayor escala, es el caso de El Salvador, donde al menos un millón de salvadoreños han emigrado y trabajan en EE.UU.; de esta forma, los ingresos por remesas en El Salvador suman alrededor de US \$1.500 millones anualmente, monto que para este país representa una de las mayores fuentes de ingresos externos y colabora para que los sectores más pobres de la población puedan mejorar sus condiciones de vida.

En el Cuadro 2 se presenta un conjunto de indicadores sociales de los países del área, así como de América Latina y EE.UU., a efectos de fortalecer el análisis comparativo.

A partir de los indicadores expuestos, se desprende un conjunto de consideraciones asociadas al análisis sociométrico de la población, que inciden en los procesos de cambio; básicamente el enfoque se ajusta a la vinculación social, para ofrecer nuevos criterios acerca de la opción de la dolarización.

El analfabetismo en la región, en términos generales, es considerable, lo que representa barreras adicionales a los procesos de aprendizaje, asimilación y manejo de cambio monetario, dado que la dolarización demanda un proceso de conocimiento y comunicación que haga más dinámico y fluido el cambio. Porcentajes de 10.7% a 12.5% de hombres y mujeres respectivamente son críticos para el éxito y desde luego serán elementos del entorno que inciden en el proceso rezagándolo.

Los países examinados presentan, en general, altos valores agregados en el sector de servicios que contrastan con los del sector agrícola; ello significa que la participación en la transformación productiva nacional se orienta en esa dirección. No obstante, por su relevancia y su proyección de crecimiento futuro, el sector de servicios cada vez está más vinculado a la moneda extranjera, sector que en los países del área es intensivo en mano de obra, por lo que requiere de estímulos para considerarlo un agente crítico a favor en el proceso.

El acceso a los servicios básicos es considerablemente alto, lo cual incide en mejoras de la calidad de vida y se convierte en un estímulo a la productividad de la mano de obra, elemento fundamental en procesos de dolarización que demandan una mayor productividad.

El acceso a Internet, que indica el nivel de globalización y por tanto constituye un factor importante a tomar en cuenta en la decisión de introducir la dolarización, muestra que, a excepción de Costa Rica, es limitado en el área.

Éstos son, básicamente, aquellos aspectos determinantes que, desde la perspectiva social, deberán contribuir en forma cuantitativa y cualitativa a la determinación exitosa de un proceso integral de cambio.

Asimismo, se debería investigar la diferencia en la percepción de los habitantes de áreas urbanas y rurales sobre la dolarización, y así determinar las medidas diferenciadas que habría que tomar para que dicho proceso fuera exitoso y resultara igualmente beneficioso para unos y otros.

De este análisis se desprenden algunas limitaciones del marco social que requieren medidas de saneamiento inmediatas para lograr una participación activa y favorable de la población en el proceso de dolarización. En términos agregados, el uso de una moneda global demanda condiciones de clase mundial a las que la población del área debe tener acceso para facilitar el proceso, reducir los costos adversos del ajuste, así como obtener los resultados sociales y económicos esperados en la zona de influencia de la transformación monetaria.

Centroamérica, como conjunto, aún no está totalmente preparada en el ámbito social para enfrentar un proceso de ajuste monetario radical a corto plazo. Se requiere de un plan de transformación social integral previo a la integración monetaria; las economías emergentes del área aún no lo poseen y éste es el principal obstáculo que impediría el establecimiento exitoso de una dolarización.

2.4 EVENTUAL DESEMPEÑO DE UNA CENTROAMÉRICA DOLARIZADA

La adopción de la dolarización, en cualquiera de sus modalidades, conlleva tanto ventajas como desventajas estructurales, así como costos y beneficios para el área que la adopta. En todo caso, un proceso de dolarización oficial es más ventajoso, dadas las propuestas de colaboración de Estados Unidos, que uno en el que el dólar es utilizado semioficialmente.

En una economía oficialmente dolarizada, la cantidad de dólares está en función de los flujos de capital tanto públicos como privados. Los precios y la oferta de dinero están determinados por una combinación de preferencias locales y arbitraje con el resto del mundo. Al igual que en Estados Unidos, las tasas de interés y los índices de precios tienden hacia arriba y hacia abajo a pasos relativamente pequeños, no en saltos repentinos. Las tasas de inflación pueden variar entre el país que se dolariza y Estados Unidos, pero el uso de una moneda común, especialmente si está reforzada por el libre comercio, mantiene los precios de los bienes que se comercian internacionalmente similares al de los bienes que se comercian en Estados Unidos.

Los principales efectos²⁸ que la dolarización genera a los sectores monetarios y externos se presentan a continuación a manera de resumen.

2.4.1 Efectos financieros y monetarios.

1. El Banco Central no puede realizar emisión inflacionaria, sin respaldo de reservas o valores.
2. El Banco Central pierde la capacidad de manejar la política monetaria interna (autonomía monetaria) y se tiene que adaptar a la Reserva Federal de Estados Unidos.
3. Las reservas de dólares del Banco Central desaparecen, pues son transferidas al público; el proceso es irreversible.
4. El Banco Central no necesita sacrificar las reservas monetarias internacionales para frenar las presiones cambiarias.
5. El Banco Central ya no puede otorgar créditos para ayudar a los bancos con problemas de liquidez, con lo que pierde la figura de prestamista de última instancia.
6. Pérdida del señoreaje, o sea de los beneficios que obtiene el Banco Central por acuñar y distribuir la moneda.
7. Se reducen las tasas de interés, aunque no llegan a ser tan bajas como las de Estados Unidos, por el factor riesgo-país y los costos de transacción.

2.4.2 Efectos en el sector externo.

1. Se simplifican y facilitan las relaciones comerciales al adoptar una moneda común a la mayoría de las transacciones internacionales.
2. Se establece reglas del juego claras para el comercio exterior. Los exportadores ya no cifrarán su actividad en el diferencial cambiario por la constante devaluación de la moneda sino en la eficiencia y productividad para reducir costos.
3. Exposición a riesgos exógenos contagiados por los socios comerciales no dolarizados.
4. Menor costo en transacciones comerciales y financieras.

El grado en que estos efectos influyan sobre el desempeño económico dependerá de la preparación

de la economía en aspectos como disciplina fiscal, grado de apertura, niveles de competitividad y productividad, acumulación de reservas y endeudamiento externo.

Adicionalmente, los efectos de la dolarización se pueden separar en ventajas y desventajas a la hora de valorar si la medida deberá ser adoptada por una economía. El balance entre los costos y beneficios deberá determinar la decisión gubernamental en este sentido.

2.4.3 Ventajas y desventajas de la dolarización.

a) Ventajas

- Eliminación de la política monetaria discrecional, lo que significa menos posibilidades de error o injerencia política en el manejo de la economía, se elimina la posibilidad de emisión inflacionaria.
- Se genera disciplina fiscal: al no poder acudir el gobierno a financiamiento interno por parte del Banco Central; debe manejar eficientemente sus políticas de ingresos y gastos.
- Eliminación del riesgo cambiario: con la eliminación de la moneda se elimina el peligro de devaluaciones.
- Tasas de interés y de inflación más bajas²⁹, que tienden a las de los mercados internacionales.
- Se facilita la integración financiera al utilizar una moneda aceptada mundialmente.
- Reducción del riesgo-país por de la credibilidad que genere el proceso en los mercados internacionales.
- Menor costo en los créditos externos: las tasas de interés son más bajas y por tanto los servicios de deuda disminuyen considerablemente.
- Reducción del costo en las transacciones comerciales o financieras, se elimina la necesidad de intercambiar monedas y sus costos implícitos.
- Posibilidad de mayor estabilidad y mayor seguridad económica que genera más inversión productiva interna y atrae inversión extranjera.
- Mayor estabilidad de precios de insumos, salarios, servicios y bienes finales.
- Mejora del cálculo económico: la contabilidad nacional es más real al reflejarse el precio de los activos en una moneda sólida con baja inflación.

28 Principales efectos identificados en diversos procesos de dolarización. Varios autores han desarrollado esquemas comparativos entre perjuicios y beneficios de la dolarización. Para la elaboración de este análisis se toman los criterios expuestos por Stein, Talvi, Panizza y Márquez (1999), Hausman (1999), Mundell (2000), Chapman (2000), Conesa (2001).

29 Tasa para captación (pasiva) = $(1 + \text{tasa de interés corrientes}) * (1 + \text{tasa de inflación})$, mientras las tasas de créditos (activas) implican que $(1 + \text{costo en moneda local}) = (1 + \text{costo moneda extranjera}) * (1 + \text{devaluación})$. Finanzas Prácticas para países en Desarrollo. Luis Fernando Gutiérrez Marulanda.

- Facilita el acceso al financiamiento empresarial por la disminución de las tasas de interés y el surgimiento de nuevas fuentes de financiamiento, así como de mayores plazos.
- Se mantiene el valor de las mercancías, aún vendiendo a crédito y se mantiene el valor del endeudamiento.
- Facilita la competitividad en la búsqueda de nuevos mercados, promoviendo la globalización.
- Evita la distribución indebida de la riqueza al desactivar el dispositivo denominado “impuesto inflacionario”.

b) Desventajas

- No existe la posibilidad de eliminar los choques externos mediante ajustes cambiarios.
- La ausencia de una política monetaria anticíclica implica la pérdida de instrumentos internos de ajuste, por lo que éstos se dan en los mercados reales mediante precios y por la vía del desempleo o los salarios, según la flexibilidad del mercado laboral.
- Se evidencian con más severidad las ineficiencias de la economía; se eliminan las empresas ineficientes, contrayendo la producción y el empleo.
- Pérdida de la ganancia por la creación de dinero (señoreaje).
- Pérdida de los intereses recibidos por la colocación de las reservas internacionales.
- No existen prestamistas de última instancia. Pueden utilizarse otros mecanismos de financiamiento que por lo general tienen altos costos.
- Se incurre en costos reales por la modificación de los sistemas contables, así como los ajustes de tarifas y cambios de precios.
- Se debe realizar un complejo cambio de contratos (costo de menú) y de obligaciones comerciales y bancarias.
- Se produce más estabilidad, pero menor crecimiento económico en el corto plazo.
- La desaparición de las monedas como patrimonio cultural puede afectar la idiosincrasia nacional.

En general, la sustitución de una moneda por otra es siempre un proceso complicado y costoso; sin embargo, si la moneda original se reemplaza por una con mejores características para cumplir en la práctica con las funciones que la teoría le asigna al dinero, estos costos serán recompensados con los beneficios que un mejor desempeño monetario aporta a la economía.

Actualmente, existen en las finanzas públicas de los países centroamericanos graves déficit fiscales que son compensados a través de dos mecanismos: emisión no respaldada de dinero y colocación de títulos de deuda pública. La primera medida crea

excesos de oferta monetaria y genera inflación, la que posteriormente puja a una mayor devaluación, creando un efecto cíclico entre ambos fenómenos. Paralelamente, la elevación de las deudas interna y externa puja al alza de las tasas de interés, causando adicionalmente transformaciones en los paquetes impositivos que resultan menos favorables. Una dolarización formal en el área interrumpiría estos ciclos, provocando bajas en las tasas de interés y en los precios, que reducirían los costos de oportunidad de realizar inversiones productivas y disminuirían los costos de producción empresariales, haciendo más competitivas las economías de Centroamérica.

Sin embargo, para alcanzar estos objetivos macroeconómicos con la estabilización monetaria, es imprescindible el cumplimiento de ciertas condiciones estructurales de gran peso e importancia que se derivan de las identificadas en la sección primera de este capítulo.

En primer lugar, debería existir orden y transparencia en las finanzas de los gobiernos centroamericanos; la dirección de las instituciones estatales, monetarias y financieras debe ser independiente de influencias políticas. Así, al no poder financiarse con emisión, los gobiernos del área enfrentarían una fuerte presión para reducir el gasto público financiado con déficit insostenibles, mejorando la eficiencia del manejo de sus finanzas. De esta forma, el proceso de la dolarización sería manejado con una mejor posición, y los efectos negativos relacionados a la pérdida de la soberanía monetaria serían asumidos por las autoridades económicas como parte de las limitaciones de su quehacer en un sistema de libre mercado.

Además, debe darse la purificación de empresas e instituciones estatales mediante mecanismos de ajuste estructural que implican medidas tales como el cierre o la venta de aquellas que son innecesarias, reformas a aquellas ineficientes y la apertura de monopolios estatales. Estas medidas generan un proceso de reacomodo de los factores productivos y una optimización en su asignación. La disminución en las fuentes de financiamiento gubernamental, que se dan tras un proceso de dolarización de una economía, produce desempleo especialmente en el sector público. El grado en que los trabajadores de este sector puedan redistribuirse en otras actividades productivas del sector privado determinará el impacto que la dolarización provoque sobre el nivel de empleo.

Otro desafío para las economías centroamericanas es el aumento de la productividad, mediante la reasignación de recursos para la educación y la capacitación tecnológica del área. Esto requiere una mayor inversión en tecnología para reconvertir el aparato productivo, con la posible consecuencia para el área de requerir menos mano de obra pero más

calificada, como es el caso de INTEL en Costa Rica. La importancia de lograr este aumento en la productividad reside en que la dolarización implica una mayor integración a la economía mundial, los términos de intercambio se liberan de manipulaciones y se tiende a la eliminación de subsidios y barreras al comercio; por tanto, es vital para la supervivencia del sector empresarial alcanzar estándares de competitividad de clase mundial para atender las exigencias de la demanda internacional.

Al eliminar la incertidumbre sobre la moneda local en los países de la región, la dolarización provocaría potenciales aumentos en los niveles de inversión de largo plazo. Actualmente la falta de este tipo de inversión (que constituye un gran obstáculo principalmente para el crecimiento de las economías más débiles como las de Nicaragua y Guatemala), es una de las principales razones de la fragilidad de los sistemas financieros y bursátiles centroamericanos. Sin embargo, es necesario realizar cambios y mejoras en el desempeño de las instituciones financieras, a través de sistemas regionales integrados de supervisión y control que fortalezcan los mercados financieros preparándolos para enfrentar ordenada y sistemáticamente la competencia internacional que genera la dolarización.

Con la dolarización regional, Centroamérica ingresaría gradualmente a un proceso de determinación de precios correctos y salarios reales acordes a costos de producción. Este proceso, como ya se ha explicado, provocaría una redistribución de los factores, lo que aumentaría su productividad; por lo que se esperaba que en un mercado competitivo la mano de obra migrara libremente, de un país al otro, buscando la mejor remuneración de acuerdo a su eficiencia. Actualmente, en el área existen rigideces salariales, los mercados laborales no son flexibles al ajuste, y además se dan marcadas diferencias entre los ingresos per cápita de cada país; estas distorsiones llevarían a una redistribución desigual de los beneficios de una dolarización, generando desempleo y subempleo. Es necesario corregir estas distorsiones para que los efectos de dicha dolarización sean realmente beneficiosos sobre

la productividad y la eficiencia en el manejo de los recursos, y no generen efectos perversos para el nivel de empleo.

2.4.4 Disposición de Estados Unidos respecto a la dolarización; percepción de la política centroamericana.

Desde hace aproximadamente cincuenta años, el 65% del total de las reservas de los Bancos Centrales del mundo está denominado en dólares, así como el 48% del comercio internacional y el 42% de los bonos y obligaciones negociables que se emiten internacionalmente³⁰. Esto convierte al dólar en una moneda aceptada como medio de pago a nivel mundial. Ante esta situación, son varios los casos de países y áreas que por uno u otro motivo han decidido adoptar el dólar como moneda sustituta de la nacional en las funciones principales del dinero en la economía.

Estados Unidos ha emprendido a su vez, ante esta tendencia, la creación de los mecanismos necesarios para que los procesos llevados a cabo en estas áreas no afecten su propia economía sino, por el contrario, les permita obtener el beneficio de la expansión de su moneda por todo el mundo.

El proceso de dolarización oficial del área centroamericana debe contar con la aprobación de Estados Unidos; esto es de suma importancia pues al convertirse la FED en el ente emisor, sus políticas le afectarán directamente, sobre todo a corto plazo; por tanto, es vital considerar el visto bueno de esta institución.

Una solución al problema de la pérdida del señoreaje de los países centroamericanos sería la opción de acogerse a la negociación de hasta un 85% de las ganancias obtenidas por Estados Unidos por el mismo concepto correspondiente a las necesidades monetarias del área. Sin duda, esta medida se convertiría en un alivio a las pérdidas³¹ que sufren los gobiernos al renunciar a su potestad soberana de imprimir billetes y monedas.

El otro punto concreto que representaría un beneficio para la región es el compartir los intereses por la colocación de las reservas internacionales; una parte de los intereses que la FED obtenga como resultado del intercambio de dólares por Bonos del Tesoro podría ser transferida (a discreción del Secretario del Tesoro) al área que se dolarice. El porcentaje de los intereses a compartir dependerá de varios factores³², entre ellos: el monto total de dólares que el país obtuvo de la FED y el valor en dólares de la moneda nacional en circulación antes de recibir la certificación de aval, las tasas de interés a corto plazo, y los cambios en el nivel de precios de Estados Unidos. Con

30 Informe anual FMI, 2000.

31 Hasta la fecha se define que las ventajas que ofrece el compartir el señoreaje, se harían realidad 10 años después de suscrito el convenio con los Estados Unidos.

32 La fórmula propuesta por los Estados Unidos, para calcular este porcentaje, es la siguiente: $C * i(25\%) * (P2/P1) * (85\%)$, donde C representa el valor en dólares de la moneda nacional en circulación, i es la tasa de interés de corto plazo en los Estados Unidos, P1 y P2 representan comparaciones del nivel de precios de los Estados Unidos. Los pagos por concepto de intereses se realizarán trimestralmente.

esta medida se solucionaría una de las desventajas de la dolarización, que consiste en la pérdida de los rendimientos que obtiene la región por la colocación de sus reservas internacionales.

A partir de los resultados de la investigación, una dolarización total de Centroamérica coadyuvaría a la estabilización de los mercados exportadores en Estados Unidos, y contribuiría a hacer que la dinámica en el ritmo de crecimiento presente una mayor aceleración, hecho que proporcionaría a los inversionistas norteamericanos la posibilidad de reducir los costos de cobertura contra el riesgo por el tipo de cambio cuando invirtiesen en este mercado. Asimismo, se podría reducir la carga de los contribuyentes al disminuir la ayuda financiera a países con problemas monetarios financieros, las ganancias por señoreaje de Estados Unidos crecerían y los esfuerzos mundiales para fortalecer la arquitectura financiera internacional estarían complementándose.

Finalmente, la estructura económica prevaleciente en el área al momento del estudio indica parcialmente que la dolarización podría ser favorable, en tanto se lleve a cabo un proceso ordenado en su implantación. Éste debería iniciarse con la aplicación, regulada por un cronograma específico, de un conjunto de medidas estrictas de convergencia en el que prevalezca la reducción definitiva de los déficit fiscales y externos, paralelos a una lucha frontal para reducir la inercia inflacionaria, mediante procesos de reconversión institucionales, así como a la imposición de una disciplina prudencial de ajuste. El riesgo implícito de un rezago en el ajuste, asociado al incumplimiento de las medidas, sería generar costos similares a los obtenidos en las experiencias suramericanas, así como retardar la inserción del área en la nueva economía mundial.

2.5 ESCENARIO COMERCIAL PREVISTO CON EL ALCA

Los esfuerzos para unificar las economías americanas bajo un único acuerdo de libre comercio se manifestaron explícitamente por primera vez en la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Miami, en diciembre de 1994. Los jefes de treinta y cuatro estados y gobiernos de la región acordaron allí el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tratado bajo el cual se propone la eliminación progresiva de las barreras al comercio y a la inversión, con el año 2005 como fecha final de las negociaciones. En la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, los Presidentes del Hemisferio acordaron el inicio de las negociaciones del ALCA.

Conforme a la Declaración Ministerial de San José, el acuerdo será balanceado, comprensivo y consistente con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y constituirá un compromiso único. Algo muy importante para los países Centroamericanos es que toma en cuenta las necesidades, condiciones y oportunidades de las economías más pequeñas.

En cuanto a la estructura y organización de las negociaciones, los Ministros aprobaron el establecimiento de un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), nueve grupos de negociación y el grupo consultivo sobre economías más pequeñas. La Presidencia del ALCA y la de los grupos y comités son rotativas. Actualmente, Costa Rica ocupa la presidencia del grupo de negociación de controversias, y Guatemala la del grupo consultivo sobre economías más pequeñas; además, hasta febrero del 2003, la sede de la secretaría administrativa del ALCA se ubicará en la ciudad de Panamá. Todo esto representa una oportunidad importante para el protagonismo centroamericano en el marco de integración del ALCA.

Bajo el marco del ALCA, los países del área han dado prioridad a la consolidación de esfuerzos de estabilización económica y han renovado su visión de las estrategias económicas y del manejo de la gestión pública, posibilitando que las políticas macroeconómicas tengan una mayor convergencia entre sí y generando consenso en aspectos económicos básicos tales como:

- Control de la inflación con regulación del déficit fiscal y eliminación gradual del financiamiento de la banca central al sector público.
- Reducción del déficit fiscal y modernización del estado.
- Liberalización comercial, revisión de la estructura arancelaria y eliminación de barreras no arancelarias.
- Fortalecimiento, diversificación y modernización de las exportaciones.
- Fortalecimiento del ahorro interno.
- Protección y conservación del medio ambiente.
- Promoción del turismo.
- Consolidación de negociaciones comerciales externas.
- Readequación y modernización de la infraestructura básica de apoyo a la producción y a la comercialización nacional e internacional.

Tanto el establecimiento del ALCA como la adopción de la dolarización corresponden a un mismo esfuerzo para insertar a las economías individuales en el mercado mundial. Ambos procesos están estrechamente relacionados desde los puntos de vista comercial y de política exterior. Una Centroamérica dolarizada

tendría mayor capacidad de enfrentar el reto del ALCA pues ya habría pasado a través de una serie de ajustes estructurales, necesarios para afrontar estos desafíos.

La razón que lleva a pensar que la región alcanzaría un mejor desempeño económico, estando dolarizada y bajo el marco del ALCA, es que se establece la liberalización comercial, sobre todo con Estados Unidos. El ALCA pretende proveer un acceso preferencial de las exportaciones latinoamericanas al mercado estadounidense, a través de la eliminación de los aranceles y barreras al comercio. El dólar, por su parte, aumentaría su grado de protagonismo en las transacciones comerciales; los exportadores se verían beneficiados al llevar al dólar a su valor real eliminando las distorsiones cambiarias y estandarizando los precios de los productos exportados.

Con el desarrollo de un modelo de crecimiento basado en el comercio internacional, los costos de transacción cobran mayor importancia; la cercanía con otros mercados centrales se manifestaría mediante la apertura latinoamericana y el desempeño macroeconómico y político de Estados Unidos. Si en la actualidad la mayoría de las transacciones comerciales entre los países del área se realizan en dólares, con el establecimiento de un mercado común el manejo de diversas monedas individuales se convierte en una complicación insostenible, por lo que el uso del dólar como medio de pago internacional y nacional tendría una mayor relevancia y permitiría agilizar, simplificar y en general dinamizar las relaciones comerciales. Una moneda única para el área representa un alto grado de ahorro en costos de transacción y de conversión.

La inversión extranjera directa (IED) es también sensible a la ampliación de mercados y a las oportunidades que brinda la industria a escala. Al liberalizarse los flujos de capitales, la IED se convertiría en una de las fuentes principales de divisas en la balanza de pagos, lo cual permitiría mantener niveles mayores de reservas internacionales. La estabilidad monetaria que se alcanza con la dolarización representa un grado mayor de confianza para los inversionistas internacionales que buscan este tipo de mercados para establecer inversiones productivas de largo plazo.

Un tópico importante para el correcto desempeño de la economía ante el proceso de integración comercial lo constituye el desarrollo de los mercados financieros. La apertura traerá consigo mayores niveles de competitividad en este sector, por lo que es imprescindible la estandarización de instrumentos financieros internacionales de clase mundial que permitan el correcto desempeño de estos mercados tanto a nivel individual como en el agregado. En Latinoamérica, la mayoría de estos instrumentos se denominan en dólares; por lo tanto, la adopción de esta moneda facilitará la inserción de los sectores financieros nacionales al

mercado global. Los avances en infraestructura comercial y política exterior que necesita el proceso de dolarización son base fundamental de los requerimientos del ALCA. La transparencia con respecto a los términos de intercambio y a los estímulos comerciales proteccionistas aumenta con la adopción de una moneda internacional, lo cual permite el establecimiento de precios y salarios competitivos correctos y acordes con la productividad y con los costos de producción.

Las reformas estructurales que se deben realizar a lo interno para establecer un proceso de dolarización son, en la base, los mismos ajustes que busca el ALCA. La modernización del estado y el replanteamiento de las funciones gubernamentales como ente supervisor y regulador, ya no como agente productor, son principios básicos de la apertura de mercados. En este campo, sería un gran paso para las economías centroamericanas la aplicación de medidas de este tipo previas al proceso de integración. Cada vez más países han privatizado servicios y bienes, y han comenzado a abrir sus mercados a las fuerzas de la competencia externa. Este cambio, sin embargo, requiere igualmente un nuevo tipo de estado, un nuevo esquema de sector público en una nueva economía. La integración requiere un estado más pequeño pero más eficiente y tecnológicamente más avanzado³³.

En resumen, se identifica tanto al ALCA como a la dolarización como pasos hacia la globalización y la inserción en la economía mundial como resultado de un proceso coyuntural irreversible. Aunque existen detractores de ambos procesos, debido principalmente a las pérdidas de soberanía e identidad nacional que pueden acarrear, es cada vez más claro que ambas tendencias se proyectan como importantes factores del devenir económico de América Central. El gran desafío es lograr un consenso en un proceso de intereses tan variados. Del grado de preparación y compromiso con que los dirigentes de nuestras naciones asuman estos procesos de cambio dependerá el éxito de su aplicación como mecanismos de desarrollo en el ámbito de la economía internacional³⁴ y la posibilidad de alcanzar una posición simétrica de oportunidades.

Se observa una situación en la cual el ALCA se convierte en un disparador adicional a las iniciativas de dolarización, y en forma cíclica, igualmente la dolarización se convierte en la plataforma para dinamizar un mayor volumen comercial de operaciones con el advenimiento del ALCA. Las transformaciones

33 Carl A. Cira. Director, Summit of the America's Center, Latin Caribbean Center, Florida International University, 2000

34 Daniel Polski. Director de América del Norte y Asuntos Hemisféricos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina

aceleradas de comercio, la recuperación económica anunciada de Estados Unidos, así como la recuperación de Japón, hacen que dos de los principales motores de la economía se activen. Esto representa un mayor impulso a la reactivación general y exige, cada vez más, un mayor dinamismo transaccional y en los medios de pago, el cual podría experimentar mayor fluidez, menores costos, y más simplificación mediante el uso de una moneda común.

2.6 CONCLUSIONES

- La posibilidad de establecer una moneda única propia centroamericana, tal como se analizó en la primera parte, es menos clara que la de la dolarización. La reciente adopción en El Salvador de este régimen y la solidez económica y monetaria panameña bajo el uso del dólar durante todo este siglo, son factores que dificultarían ostensiblemente el cambio hacia una nueva moneda regional.
- Se ha definido a Centroamérica como un área potencial de dolarización; sin embargo, esto no la convierte necesariamente en un área monetaria óptima bajo el uso de otra moneda. Con un portafolio mayor de opciones en lo relativo a integrar al área en la economía mundial.
- Por otra parte, la integración monetaria no puede ser establecida sin un marco integral, que permita la implementación de este esquema. La integración debe comenzar como un proceso social y cultural paralelo a la vinculación comercial que exista entre los países; las iniciativas deben ser tomadas por el grupo como bloque, y las nuevas ideas de desarrollo deben ser planteamientos regionales con objetivos comunes.
- El análisis del área revela que aún no se cuenta con la estructura económica individual para llevar a cabo un proceso exitoso de dolarización. Se requiere de aprovechar las ventajas de ser considerada como un APD y llevar a cabo un proceso ordenado y sistemático con medidas de convergencia definidas en un cronograma de transformación definido regionalmente. Además, aun cuando el área no sea un AMO, cumple con un importante conjunto de precondiciones para ser un APD.
- Las economías de la región tienen un vínculo comercial muy fuerte entre sí, y principalmente con Estados Unidos; sin embargo, subsisten las diferencias en cuanto a los niveles de salud, educación e índices sociales en general. Esto representa una barrera para la integración total, pues es difícil que exista la voluntad necesaria para compartir los logros de un país con otros que aún no los han alcanzado. Esto se debe a la existencia de temores relacionados al deterioro de ciertos sectores en caso de ser utilizados por una población mayor que para la que originalmente fueron diseñados.
- La recesión mundial y la reducción en las exportaciones afectó desfavorablemente la balanza de pagos de las economías del área, ejecutándose ajustes parciales y tardíos en la devaluación; por ello, se requiere de reformas financieras integrales orientadas a reducir distorsiones tales como la reducción de encajes mínima legal.
- En el caso de economías que están transformando su deuda interna por externa -de moneda local a extranjera- para beneficiarse con mejoras en las tasas, la ausencia de regulaciones de las empresas “*off shore*” que prestan en divisas no necesariamente a generadores de éstas, es un disparador adicional de la dolarización.
- La integración centroamericana requeriría de una voluntad muy fuerte de los países más adelantados para incluir los logros del resto entre sus metas, situación que sería ideal pero que podría llevar años en alcanzarse en la región, cuando en realidad se requiere de medidas rápidas de ajuste económico. La dolarización implica una integración económica y monetaria entre los países del área, pues pasan a utilizar la misma moneda, pero en mayor grado con la economía norteamericana. Esta medida requiere de ajustes estructurales que básicamente son inevitables y necesarios para el desarrollo integral de la región, y que de una u otra forma deberán ser adoptados; igualmente, se deberá seguir una serie ordenada de pasos en el proceso, con sus respectivos planes de cumplimiento a corto, mediano y largo plazo.
- El caso europeo es el ejemplo más claro de una correcta integración monetaria. La adopción del Euro como moneda oficial estuvo precedida de todo un proceso ordenado de integración que se remonta a mediados del siglo pasado, cuando, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, se realizaron las primeras alianzas económicas que dieron pie a la formación de toda una Comunidad, la cual no es sólo comercial sino además social y cultural. A partir de enero del 2002, el proceso de integración europea entró en su fase final: la sustitución definitiva de las monedas nacionales y la adopción del Euro como moneda única. Si analizamos los precedentes históricos, observamos que el proceso de unificar la moneda estuvo antecedido por una serie de eventos, ajustes y reformas que colaboraron en la creación del marco integral necesario para aplicar este proceso. Medidas con equilibrio entre lo social y lo económico fueron determinantes en

la efectividad del proceso, sobre todo en atender indicadores sociales en la zona de influencia de la transformación monetaria.

- En Centroamérica se ha logrado importantes metas individuales; como región aún no se cumple con las regulaciones externas que procesos como el ALCA proponen. Internamente se exhibe abruptas diferencias sociales y fronterizas que frenan los intentos integracionistas; son éstas las limitaciones principales que deben superarse para poder iniciar un proceso de este tipo.
- Un breve balance de la posición actual de la región centroamericana demuestra que ésta experimenta condiciones de fatiga económica al igual que el resto del mundo; esto ha dado en qué pensar a los empresarios regionales. Obsérvese que en Guatemala 38 maquiladoras fueron cerradas en el 2001, 229 amenazan con retirarse; cerca del 30% de los productores de café paralizó su trabajo en fincas, además de que 16.000 familias perdieron sus cultivos por la sequía. El Salvador, con dos terremotos, las sequías y los debilitados precios del café presionados por las expectativas negativas, también enfrenta una situación agobiante. Honduras, por su parte, con un robusto crecimiento del 6% durante el primer semestre, espera una fuerte caída para el segundo. En Nicaragua, las ventas de café, que representan cerca del 40% de sus exportaciones, decayeron a niveles muy bajos. En Costa Rica se experimentó un leve crecimiento de 0.6%, el más bajo del istmo, mientras que el desempleo aumentó del 5.1% al 6.2% en el 2001. Por último, Panamá, que no esperaba tener déficit en este ejercicio económico, alcanzó un nivel del 2% del PIB en cifras preliminares.³⁵
- En el agregado, la región enfrenta bajas en las exportaciones de café y de productos textiles, y en el turismo, así como ensanchamientos en el deterioro fiscal y el externo. No obstante, factores positivos, como el aumento en las ventas de azúcar y camarones, y la reducción en los precios del petróleo, son condiciones favorables. En respuesta a dicha situación comercial, en el caso concreto del café, El Salvador, Guatemala y Costa Rica propusieron fideicomisos; Nicaragua otorgó otras facilidades financieras a los productores y Honduras inició un proceso para readecuar las deudas con los bancos privados.
- La región lucha en el ambiente económico internacional por la recuperación. Es necesario visualizar presiones adicionales sobre las finanzas públicas de los países, las cuales serían contrarias a las condiciones necesarias para insertar a cada economía en una disciplina de estabilidad, para dar el salto hacia una unión monetaria organizada, dirigida y sistemática. Aun cuando los esfuerzos son evidentes, las condiciones de “shocks externos” están generando fuertes distorsiones en el proceso. La gestación de una dolarización derivada de las reacciones del mercado para algunas economías, cada vez más dolarizadas, representa un desafío para la reactivación.
- Como parte de la política económica internacional, la salud del comercio intrazonal de la región centroamericana sugiere estar en manos de un coordinador general o un Banco Regional Centroamericano, que se encargue de vigilar, moderar, supervisar, coordinar y controlar los indicadores de convergencia, así como calibrar los tipos de cambio mediante índices efectivos, a efectos de corregir los rezagos históricos del valor de la moneda local respecto a su valor externo.
- La política económica regional a nivel de comercio internacional deberá vigilar, con indicadores de alerta temprana, el comportamiento integral de la inflación inercial local y externa, y el precio del dólar respecto a otras monedas, a efectos de ajustar la pauta de devaluaciones y examinar una paridad más equilibrada en términos agregados.
- La decisión de un país de adoptar una moneda extranjera como moneda oficial bajo condiciones no forzadas debe ser el resultado de un análisis profundo acerca de su sostenibilidad. Debe estudiarse la posibilidad de establecer internamente las condiciones básicas para la adopción del régimen, en especial la reducción del déficit fiscal y del peso de la deuda pública, la determinación de las consecuencias fiscales y monetarias, y sus efectos sobre el sistema financiero, en especial la carencia de mecanismos de apoyo a los problemas de liquidez ante la imposibilidad de una emisión monetaria. Es necesario analizar, además, las consecuencias sobre la competitividad del país y la asignación de los recursos al renunciar a una política cambiaria activa.

35 La Nación, Costa Rica, viernes 23 de noviembre del 2001, página 26.

BIBLIOGRAFÍA

- Barber, L. (2001). Setting the Stage for the Single Currency, *Europe Magazine*, version digital en www.euronion.org
- Bayoumi, T. y Eichengreen, B. (1999) Exchange Rate Volatility and Intervention: The Implications of the Theory of Optimum Currency Areas. *The Journal of International Economics*, 45:pp.191-209.
- Blanchard, O.J. y Quah, D. (1989) The Dynamic Effects of Aggregate Supply and Demand Disturbances, *American Economic Review*, 79:pp.655-673.
- Buiter, W. (2000) Optimal Currency Areas: Why does the Exchange Rate Matter, Center for Economic Performance, London.
- Cohen, D. y Wyplosz, C. (1989). The European Monetary Union: An Agnostic Evaluation en R.C. Bryant *et al. Macroeconomic Policies in an Interdependent World*, IMF, Washington.
- De Grauwe, P. Monetary Policies in the Presence of Asymmetries (1999), University of Leuven and CEPR Discussion Paper.
- De Grauwe, P. and Vanhaverbeke, W. (1991), Is Europe an Optimum Currency Area? Evidence and Regional Data, CEPR Discussion Paper No.555.
- Del Cid, M. , Tacsan R. (1998). Precios y Salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Oficina Internacional del Trabajo, San José.
- Del Cid, M. , Tacsan R. (1999). Ingresos, Fuerza Laboral y Poder Adquisitivo de los Salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. 1998 Oficina Internacional del Trabajo, San José..
- Eichengreen, B. (1994) *International Monetary Agreements for the 21st Century*, The Brookings Institution, Washington.
- Enoch, C. Gulde A. (1998). Are Currency Boards a Cure for all Monetary Problems, publicado en *Finance and Development*, Vol.35, No.4.
- Fellner, W. Machlup, F., Triffin, R. (1966) *Maintaining and Restoring Balance in International Payments*, Princeton U. Press, New Jersey.
- Fernández, L. Áreas Monetarias Optimas en América Latina: El MERCOSUR (mimeografiado, sin fecha).
- Frankel, J.A: and Rose, A.K. (1996) *Economic Structure and the Decision to Adopt a Common Currency*. Institute for International Economic Studies. Disponible en: <http://www.iies.su.se>
- Frankel, J.A: and Rose, A.K. (1996) The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. En *Economic Journal* ,108:pp 1009-1024. Disponible en: <http://papers.nber.org/papers/w5700>.
- Gilpin, R. (2000) *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Kenen, O. Currency areas (2000). Policy Domains, and the Institutionalization of Fixed Exchange Rates. Disponible en <http://cep.lse.ac.uk>.
- Krasner, S (editor). (1983) *International Regimes* ,Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- Krugman, P. Obstfeld, M. (2000). *International Economics*, 5th edition (2000), Addison, Wesley, Longman, Inc.
- Krugman, P. (1993) *Lessons of Massachusetts for EMU*, en F. Torres y F. Giavazzi (eds.) *Adjustment and Growth in the European Monetary Union* , Cambridge University Press, Cambridge.
- McKinnon, Optimal Currency Areas, *American Economic Review* (September 1963), N. 51, , p.717

- McKinnon, R. (2000). Mundell, the Euro and Optimum Currency Areas. Disponible en: mckinnon@leland.stanford.edu
- Mundell, R. (1997). Optimum Currency Areas, presentado en la Conferencia sobre áreas monetarias óptimas, Tel-Aviv University . Disponible en: <http://www.columbia.edu/>
- Mundell, R. (Marzo de 1971) A Plan for a European Currency. Presentado en Conferencia sobre áreas monetarias óptimas en Madrid,. Reimpreso en *Economics of Common Currency* (eds. H. Johnson y A. Swoboda). London: George Allen and Unwin Ltd (1973), p. 143-173
- Mundell, R. (Noviembre 1961). A Theory of Optimum Currency Areas, *The American Economic Review*, LI, No. 4), 509-517, Reimpreso en Mundell (1968).
- Poole, W (1970) Optimal Choice of Monetary Policy Instruments in a Simple Stochastic Macromodel, *Quarterly Journal of Economics*, 84, pp.197-216.
- Rodrik, D. (1999) Institutions for High –Quality Growth and How to Acquire Them, draft for IMF Conference on Second Generation Reform.
- Tacsan R. Sauma, P. (1993) Propuesta de Armonización de las Políticas de Inversión Directa Extranjera en Centroamérica , PRADIC-BID-CMCA, San José.
- Tacsan R. (2001) Comercio Internacional, Editorial UNED, San José.

ANEXOS

ANEXO I BENEFICIOS Y COSTOS DE UNA AMO

BENEFICIOS

1. Simplifica los cálculos económicos.
2. Reduce los riesgos cambiarios y la incertidumbre.
3. Elimina los costos de transacción asociados a la protección contra el riesgo.
4. Elimina la volatilidad en los valores de las monedas generada por las operaciones de los mercados de divisas.
5. Creación comercial.
6. Promueve el mercado de divisas a futuro.
3. Economía poco diversificada.
4. Elevados costos de ajuste (“switching costs”).
5. Baja movilidad de factores.
6. Baja movilidad de capital.
7. Ausencia de mecanismos supranacionales para redistribución fiscal para asistir en el ajuste de países con “shocks” de país específicos.

COSTOS

1. Pérdida de independencia monetaria.
2. Importación de la inflación de la unión monetaria.
3. Los beneficios aumentan en la medida en que los mercados del producto y de factores están más integrados.
4. Los costos decrecen conforme los mercados de bienes y de factores se integran más.

CONDICIONES QUE REDUCEN LAS GANANCIAS DE UNA UNIÓN MONETARIA Y QUE FAVORECEN LA INDEPENDENCIA MONETARIA

1. Rigideces nominales en precios y costos.
2. Bajo grado de apertura al comercio con los países socios.

ANEXO II LA SENDA EUROPEA HACIA LA MONEDA ÚNICA

LA PRINCIPAL EXPERIENCIA DE INTEGRACIÓN ES LA UNIÓN EUROPEA, QUE HA SERVIDO DE MODELO DE INTEGRACIÓN A OTROS ESQUEMAS, INCLUIDO EL CENTROAMERICANO QUE TRATA ACTUALMENTE DE RE-EMERGER LUEGO DE APARATOSAS CAÍDAS.

En lo comercial y monetario, la experiencia europea ha sido sin duda exitosa. Los bancos centrales han coincidido en que la unión monetaria es la meta más importante desde que los famosos informe de Werner, 1970 y de Delors, 1989 recomendaran la necesidad de complementar los esfuerzos integracionistas de Europa también desde la perspectiva monetaria.

Previo a la aparición de ambos informes, la estabilidad cambiaria mundial era caótica. Los esfuerzos por mantener el sistema de Bretón Woods se debilitaron con los problemas monetarios norteamericanos y la guerra de Viet Nam, acompañada de déficit fiscales profundos e inflación. El Informe Werner proponía un plan muy ambicioso para su época, y caracterizada por la fluctuación turbulenta de divisas exacerbada por las alzas en los precios del petróleo. Al final, buena parte del Tratado de Maastricht firmado en 1992 se basó en las recomendaciones de este informe. El Sistema Monetario Europeo (EMS) que proponía el Informe buscaba tipos de cambio fluctuantes, pero estables. Con el afán de lograr esa estabilidad, se creó el Mecanismo de Tipos de Cambio (Exchange Rate Mechanism) que permitía la fluctuación por debajo del 2.25% y la creación del ECU, una nueva moneda, cuya ponderación se basaba en el peso ponderado de las monedas de los países afiliados. Reino Unido no participó del mecanismo ni del SME. Los resultados fueron obtenidos con el nuevo sistema fueron bastante positivos³⁶.

Empero hubo que esperarse hasta que el Informe Delors apareciera para garantizar el surgimiento de un esquema monetario único. El argumento de Delors era que uno de los requisitos para la existencia de un mercado europeo era imprescindible la existencia de

un sistema cambiario estable, sin grandes fluctuaciones. Esta inestabilidad aumentaba la incertidumbre y los costos de transacción en el proceso de compra-venta de divisas, que son adversas al desarrollo de un mercado unificado.

El Informe Delors proponía tres condiciones esenciales para lograr la transición del SME a la Unión Monetaria Europea (EMU). Éstas eran:

- a. Liberalización de los mercados de capital.
- b. La drasticidad en el cumplimiento de los criterios de convergencia para el año 1999.
- c. El banco central europeo (ECB) debería estar totalmente libre de influencias políticas.

Alemania fue un apoyo importante al plan. Sin el apoyo de su Primer Ministro Kohl hubiera sido difícil de lograr. No obstante, la reunificación alemana dificultó la entrada en vigencia del plan Delors por las altas tasas de interés en Alemania, en un esfuerzo por financiarla por medio de crédito, no impuestos. Para 1992-1993 las devaluaciones de las monedas locales y la inestabilidad cambiaria vigente dio al traste con el EMU y se pudo recuperar gracias a la suspensión del Mecanismo de tipos de cambio y la entrada en vigencia de un nuevo sistema basado en un sistema de bandas del 15% en ambos sentidos en 1993.

En los años 1994-97 se da la recuperación y consolidación del EMU con el ingreso de Suecia, Austria y Finlandia, y sobre todo por la conducción del Baron Alexandre Lamfalussy, presidente del instituto Monetario Europeo, predecesor del Banco Central Europeo. Para Barber (2000,p.2) la clave fue "*his calm professional style and his acute political instinct. Lamfalussy restored credibility to EMU via succesful blueprints for the transition to the single currency and the rules for currency and fiscal discipline in the post-EMU world.*"

³⁶ Barber, 2000, asegura que los objetivos de garantizar una adecuada estabilidad se lograron. Por ejemplo, la estabilidad cambiaria entre 1986 y 1989 fue apenas un cuarto de lo que fue entre 1975-79

En Madrid en 1995 los líderes de la Unión deciden denominar a la nueva moneda como “euro”. Se previeron tres etapas: La Fase A comenzaría en 1998 seleccionando a los países que adherirían al EMU. La Fase B entraría en vigencia en enero de 1999 con una *fijación*

irrevocable del tipo de cambio , para dar campo después a la Fase C con la emisión y circulación de billetes y monedas. Esta última etapa entró en vigencia en enero del 2002. En marzo de este mismo año desaparecen de forma definitiva las monedas nacionales.

ANEXO III PAÍSES EXTRA Y SEMI-OFICIALMENTE DOLARIZADOS

Extraoficialmente dolarizados—dólar de los Estados Unidos: La mayoría de los países de América Latina y del Caribe, especialmente Argentina, Bolivia, México, Perú y Centro América; la mayoría de los países de la ex Unión Soviética, especialmente Armenia, Azerbaiján, Georgia, Rusia y Ucrania; otros varios países, como Mongolia, Mozambique, Rumania, Turquía y Vietnam.

Semioficialmente dolarizados —dólar de los Estados Unidos—: Bahamas, Camboya, Haití, Laos (también el baht de Tailandia), Liberia.

Extraoficialmente dolarizados—otras monedas: franco francés/euro—algunas ex colonias francesas en África; marco alemán/euro—Balcanes; dólar de Hong Kong—Macau y el sur de China; el rublo ruso—Belarusia.

Semioficialmente dolarizados —otras monedas—: Bután (rupia india); Bosnia (marco alemán, kuna croata, dinario yugoeslavo); Brunei (dólar de Singapur); Isla de Man (libra británica); Islas de la Mancha (libra británica); Lesotho (rand de África del Sur); Luxemburgo (franco belga); Namibia (rand de África del Sur); Tajikistán (se permite el uso de monedas extranjeras, el rublo ruso es el más extendido).

Notas: La lista de las economías extraoficialmente dolarizadas no incluye a todas porque es difícil medir cuantos son los países extraoficialmente dolarizados. Un estudio del FMI basado solamente en los datos

sobre depósitos en moneda extranjera clasifica 18 países como “altamente dolarizados” hasta 1995, lo que significa que los depósitos en moneda extranjera exceden 30 por ciento de la medida amplia de la oferta monetaria. Los países son Argentina, Azerbaiján, Belarusia, Bolivia, Cambodia, Costa Rica, Croacia, Georgia, Guinea-Bissau, Laos, Latvia, Mozambique, Nicaragua, Perú, Sao Tomé y Príncipe, Tajikistán, Turquía y Uruguay. El estudio clasifica como “moderadamente dolarizados” otros 34 países, en los cuales los depósitos en moneda extranjera promedian 16,4 por ciento de la medida amplia de la oferta monetaria. Estos países son Albania, Armenia, Bulgaria, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estonia, Filipinas, Guinea, Honduras, Hungría, Jamaica, Jordania, Lituania, Macedonia, Malawi, México, Moldova, Mongolia, Pakistán, Polonia, República Checa, República Eslovaquia, Rumania, Rusia, Sierra Leona, Trinidad y Tobago, Ucrania, Uganda, Uzbekistán, Vietnam, Yemen y Zambia (Baliño y otros 1999, pp. 2-3).

El FMI (1998) identifica como países semi-oficialmente dolarizados aquellos que tienen moneda extranjera como “otra de curso legal”, queriendo decir que la moneda extranjera circula ampliamente pero juega un papel secundario con respecto a la moneda doméstica.

ANEXO IV

PAÍSES OFICIALMENTE DOLARIZADOS

País	Población	PIB (\$ mil m)	Estado político	Moneda	Desde
Andorra	73	12	Independiente	franco francés/euro, peseta española/euro*	1278
Chipre Norte	180	14	independiente de facto	lira turca	1974
Ciudad de Vaticano	1	0	independiente	lira italiana/euro, moneda propia	1929
Groenlandia	56	9	región de Dinamarca con gobierno propio	krone de Dinamarca	antes de 1800
Guam	160	30	Territorio de los EE.UU.	dólar de los EE.UU.	1898
Isla de Pitcairn	42	0	dependiente de Gran Bretaña	dólares de Nueva Zelandia y los EE.UU.	siglo XIX
Islas Cocos (Islas Keeling)	600	0	territorio australiano externo	dólar australiano	1955
Islas Cook	18.5	1	territorio de N. Zelandia con gobierno propio	dólar de Nueva Zelandia	1995
Islas Marianas del Norte	48	5	territorio asociado de los EE.UU.	dólar de los EE.UU.	1944
Islas Marshall	61	1	independiente	dólar de los EE.UU.	1944
Islas Norfolk	1.9	0	territorio externo de Australia	dólar australiano	antes de 1900
Islas Turcas y Caicos	14	1	colonia británica	dólar de los EE.UU.	1973
Islas Vírgenes Británicas	18	1	dependiente de Gran Bretaña	dólar de los EE.UU.	1973
Islas Vírgenes de los EE.UU.	97	12	territorio de EE.UU.	dólar de los EE.UU.	1934
Kiribati	82	1	independiente	dólar australiano moneda propia	1943
Liechtenstein	31	7	independiente	Franco Suizo	1921
Micronesia	120	2	independiente	dólar de los EE.UU.	1944
Mónaco	32	8	independiente	franco francés/euro	1865
Nauru	10	1	independiente	dólar australiano	1914
Niue	1.7	0	territorio de Nueva Zelandia con gobierno propio	dólar de Nueva Zelandia	1901
Palau	17	2	independiente	dólar de los EE.UU.	1944
Panamá	2,7mn	87	independiente	dólar de los EE.UU., moneda el balboa panameño	1904
Puerto Rico	3,8 mn	330	estado asociado de los EE.UU.	dólar de los EE.UU.	1899
Samoa Americana	60	2	territorio asociado de los EE.UU.	dólar de los EE.UU.	1899
San Marino	26	1	independiente	lira italiana/euro, moneda propia	1897
Santa Helena	5.6	0	colonia británica	libra británico	1834
Tokelau	1.5	0	territorio de Nueva Zelandia	dólar de Nueva Zelandia	1926
Tuvalu	11	0	independiente	dólar australiano, moneda propia	1892
Estados Unidos	268mn	8.1	independiente	dólar de los EE.UU.	Siglo XVII

Fuentes: Banco Mundial 1999, CIA 1998, FMI 1998, Statesman's Year-Book.

Nota (1) La población y el producto interno bruto (PIB) son de 1997 o el año más reciente disponible

Nota (2) Se incluyen los Estados Unidos para efectos de comparación

Nota (3) Emite el dinero de Andorra para coleccionistas

Nota (4) En la fecha de presentación de este estudio (1999), aún no había ocurrido los procesos de Ecuador (2000).

ANEXO V

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN PROCESO DE DOLARIZACIÓN

PANAMÁ

En Panamá el dólar se declaró moneda de curso legal desde 1904. Desde entonces la economía panameña cuenta con características propias, diferentes a la de cualquier otro país del área, por ejemplo, el balboa, la moneda nacional, es una unidad de cuenta y sólo existe en unidades fraccionarias, además, el monto en circulación es poco relevante comparado al dólar, el cual se utiliza como medio circulante.

El Banco Nacional de Panamá ejecuta solamente algunas funciones de Banco Central, por ejemplo, es agente fiscal del gobierno, cámara de compensación para bancos comerciales, y mantiene reservas internacionales y posiciones en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En Panamá, frente a eventos inesperados o disturbios, los bancos internacionales han reaccionado aumentando su exposición y usando fondos externos para respaldar sus operaciones internas a fin de ser más eficientes. Esto lo hicieron en 1964, 1967-69, 1973-75, y 1978-80. La casa matriz de los bancos internacionales funcionó como prestamistas de última instancia, inyectando liquidez al sistema bancario. Esta característica ha servido como un amortiguador, una reserva de crédito que sustituye la función de reservas del banco central y reduce el riesgo en la economía, aún en circunstancias difíciles.

Dada la integración financiera, un exceso de oferta o demanda de fondos, se resuelve principalmente por el sector financiero, mediante variaciones en los pasivos internacionales netos de la banca. Los cambios en el gasto son, por lo tanto, una proporción menor del ajuste, como resultado de lo cual las variaciones del TCR se mantienen dentro de un rango restringido, como la experiencia demuestra.

En el régimen dolarizado de Panamá, la cantidad de dinero y depósitos está determinada por la demanda, no por la oferta del Banco Central. Esto es un resultado conocido en modelos macroeconómicos con tipo de

cambio fijo, especialmente los modelos del enfoque monetario de la balanza de pagos. Para efectos financieros, Panamá es como otro estado de los EE.UU. Sin embargo, el Banco de Reserva Federal (FED) no determina la política monetaria panameña o interfiere con su soberanía.

Las acciones del FED afectan a Panamá vía cambios en la tasa de interés internacional, inflación, y disponibilidad de crédito, en la misma forma que afectan a todos los países, alterando la oferta mundial de dólares (la moneda de reserva internacional), o la tasa internacional de interés.

Dado el sistema monetario dolarizado, los ajustes macroeconómicos no pueden ser resueltos con aumentos del gasto público³⁷ financiado con emisión monetaria. Los aumentos del gasto público son financiados con fondos del exterior y los ajustes son realizados en el mercado monetario, al aumentar la oferta de dólares en el sistema bancario, los bancos ajustan su posición neta de pasivos, reduciendo el uso de fondos externos o invirtiendo afuera la cantidad de dólares en exceso a las necesidades financieras, de esta forma, el cambio en el nivel real de deuda pública es compensado por cambios opuestos en el nivel de deuda neta y capital de la banca. La economía panameña presenta un alto grado de estabilidad macroeconómica³⁸ y por tanto, un elevado nivel de confianza. Esto se debe en general a la ausencia de distorsiones y turbulencias en los

37 Los gastos del gobierno han decrecido durante las crisis económicas de los años 1964, 1973, 1983 y 1988-89, mientras que los gastos privados aumentaron en 1964 y en 1978-89

38 Los índices de volatilidad del PIB y de los términos de intercambio hasta 1995 habían sido 2,0 y 7,9 respectivamente, mientras que para América Latina han sido de 4,7 y 15,1. No existen políticas que creen desequilibrios fiscales, cuando existe la necesidad de reducir el déficit se reducen los gastos, particularmente de inversión y ocasionalmente se aumentan los impuestos. Fuente: Banco Mundial

macro-precios: tipo de cambio real³⁹ (TCR), tasa de interés real, los salarios reales y los precios de los activos, los cuales están determinados libremente en los mercados. Los niveles de inflación se han mantenido bajos y estables⁴⁰ a lo largo del tiempo, lo que a su vez ha contribuido a la reducción notable de los riesgos implícitos.

El sistema monetario-bancario panameño opera como un sistema macroeconómico de mercado competitivo, ya que su equilibrio monetario es el resultado de decisiones del sector privado, sin la intervención del gobierno o distorsiones – ruido de mercado-. El sistema es óptimo debido a su estabilidad, ajuste efectivo frente a choques, alto nivel de confianza, y la ausencia de distorsiones en los macro-precios que están determinados por el mercado.

EL SALVADOR

En enero de 2001, El Salvador se convierte en el primer país centroamericano en adoptar el dólar como moneda oficial a la par del colón salvadoreño, por decisión propia. Con el inicio del proceso de dolarización, El Salvador busca alcanzar una reactivación de la economía, así como un modelo de desarrollo que coadyuve al crecimiento económico sostenido, mediante el aumento del ahorro y la inversión de las empresas, para esto se parte de que la dolarización de la economía se reflejará en una importante disminución en las tasas de interés, que disminuya a su vez el costo del capital y atraiga más inversión extranjera y de largo plazo. Se espera la eliminación del riesgo moneda que disminuya a su vez el riesgo país, además se pretende alcanzar una reducción en el nivel de la pobreza mejorando el Índice de Desarrollo Humano mediante un aumento importante de la productividad y del nivel de empleo.

Otro objetivo importante es el de reducir los costos de hacer negocios en el país, lo que implica

reducción en los costos de transacción y a la vez permite la entrada de una mayor gama de instrumentos financieros (así como bancos extranjeros) que son comunes en dólares pero inexistentes en la moneda local. Esto, unido al aumento en los plazos de los instrumentos financieros (al estar protegidos contra devaluaciones) generaría una mayor estabilidad institucional así como mejores condiciones financieras. Este argumento presenta un común denominador con la experiencia panameña.

A continuación se presentan los principales pasos seguidos por la economía salvadoreña en el proceso de dolarización, así como las medidas de control establecidas para el sistema financiero:

- Fijar en forma irrevocable el tipo de cambio del colón a 8.75 por dólar mediante la Ley de Integración Monetaria. Se ponen de manifiesto para ese momento, las nuevas funciones del Banco Central de Reserva (BCR) pasando a ser estrictamente un agente de información para la Superintendencia del Sistema Financiero que elabora las estadísticas económicas del país.
- Otorgar curso legal al dólar, y adoptar esta moneda como unidad de cuenta del sistema financiero.
- Denominar los sueldos y salarios en colones salvadoreños o dólares, a libre voluntad del trabajador o del empleador. Igualmente, los precios de los bienes se podrán expresar tanto en colones, como en dólares.
- Denominar en dólares:
- Los depósitos y créditos, así como todas las operaciones y registros contables del sistema financiero.
- Los Fondos Administradores de Pensiones.
- Establecer la libertad de contratos comerciales en cualquier moneda internacional: Euro y Yen, entre otros y la obligación de realizar los pagos en la moneda contratada.

Medidas de Control:

- Las instituciones financieras públicas y privadas podrán hacer operaciones activas y pasivas en otras monedas, siempre que el riesgo cambiario en cada moneda específica, se cubra adecuadamente y cuando los deudores comprueben ingresos en dicha moneda.
- El colón seguirá siendo moneda de curso legal de manera permanente.
- El Banco Central canjeará los colones por dólares a través del sistema bancario.
- Circularán los billetes y monedas de colón y dólar.
- Estará prohibido a los bancos cobrar comisión por el cambio de colones a dólares.

39 El TCR, medido comparando el IPC panameño y el norteamericano, presenta una persistente declinación de 1,7 puntos porcentuales por año y esta tendencia ha resultado en una depreciación real del 46,2 por ciento desde 1961.

40 En ocasiones la inflación en Panamá ha sido incluso menor que la de los Estados Unidos. El promedio de aumento del IPC, entre 1961 y 1997, fue del 3% por año, (1,4% excluyendo el período entre 1973 y 1981), y menos del 1% en 1998. Los cambios en el nivel de precios provienen principalmente de cambios en la inflación mundial ajustados a factores de política económica interna (impuestos y nivel de protección) y el mecanismo de transmisión es a través de los productos importados.

- Cada banco debe mantener una reserva de liquidez (depósitos en US\$ en el BCR), proporcional a sus obligaciones.
- Tres cuartas partes de las Reservas Internacionales permanecerán en poder del BCR, la cuarta parte restante estará en manos de los salvadoreños.

ECUADOR

Con la aprobación de la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador, se ratificó y puso en marcha la dolarización en este país. Con este planteamiento, se pretendía amortiguar la fatiga económica e impedir que los salarios reales continuaran disminuyendo tan abruptamente. La propuesta pretendía mitigar los incrementos desproporcionados en un mismo día en el precio del dólar, el congelamiento de los depósitos, la fuga de capitales al exterior y la desconfianza en la administración pública. Desde el anuncio de la dolarización, se estabilizó el mercado cambiario y se frenó el alza del dólar.

PASOS BÁSICOS PARA LA DOLARIZACIÓN EN ECUADOR:

1. Determinar los activos y pasivos del Banco Central.
2. Redenominar el sucre de manera que 25.000 viejos sucres = 1 nuevo sucre = 1 dólar.
3. Retirar los controles de cambio existentes.
4. Anunciar que todos los activos y pasivos en viejos sucres se revaloran en nuevos sucres a la tasa fija de cambio.
5. Empezar a cambiar sucres por dólares.
6. Empezar a emitir monedas de nuevos sucres para cambios de menos de un dólar.
7. Reestructurar el Banco Central del Ecuador.
8. Otros aspectos:
 - Publicar en los periódicos tablas de conversión, para que aún las personas que no tienen facilidad

para multiplicar y dividir puedan conocer a cuantos dólares equivalen diversas cantidades en sucres.

También es importante que el gobierno explique la dolarización en el extranjero. A pesar de la experiencia que en muchos países se ha tenido con la dolarización extraoficial, existen muchas ideas erróneas sobre lo que constituye la dolarización oficial.

Sin embargo, en el caso ecuatoriano se registran experiencias desfavorables, pues las medidas fueron aplicadas en un momento de recesión de casi un 8%, lo cual sumado a un manejo inadecuado de políticas y a otros problemas estructurales, generó fallas en el proceso.

FALLAS DEL PROCESO DE DOLARIZACIÓN:

- El Banco Central del Ecuador (BCE), mantuvo su poder de discreción sobre la liquidez del sistema financiero y la potestad de fijar las tasas de interés.
- Los cajeros automáticos solo daban cambio en billetes de cinco dólares.
- Se importó moneda fraccionaria pero no se le puso en circulación con el pretexto de que la banca no la demandaba.
- La publicidad fue manejada muy pobremente.
- El BCE, bajo la excusa de educar a la población, realizó una campaña de temor ante la potencial proliferación de billetes falsos.
- El Servicio Interno de Rentas preparó un sistema extremadamente complicado para la valoración en dólares de los activos de las empresas.
- El BCE decidió establecer una oficina en los Estados Unidos para monitorear la política monetaria de ese país.
- La falta de convicción de los encargados retardó innecesariamente el proceso.

ANEXO VI PASOS A SEGUIR COMO PARTE DEL PROCESO DE DOLARIZACIÓN

A continuación se presentan en resumen, los principales pasos que deberá cumplir una economía o región al adoptar un régimen de dolarización oficial. Cabe aclarar que no existe una receta que asegure el éxito de la dolarización, cada economía presenta características propias y las medidas y pasos a seguir en cada caso, dependerán de estos factores propios. Lo que se intenta es, bajo el panorama centroamericano, presentar un modelo compuesto por ciertos pasos ordenados que le facilitarán a la región la inserción en un nuevo modelo económico.

En principio una dolarización oficial requiere de la aprobación del Gobierno del país interesado (aspectos constitucionales) además de las autoridades de los Estados Unidos y la FED, quienes determinarán en primera instancia si el país es un buen candidato para la dolarización oficial y si cumple con dos de los parámetros de seguridad más importantes para esta nación: la prevención de la falsificación del dinero y un adecuado control del lavado de dólares.

Una vez obtenido el visto bueno del ente emisor se procede a establecer un tipo de cambio fijo. Todas las transacciones (compras, ventas, pagos, deudas, salarios) se siguen efectuando en la moneda interna, pero el dólar se detiene en esta cotización. Para esto, se debe valorar el nivel de tipo de cambio nominal y su cercanía con el nivel de equilibrio de largo plazo, es conveniente aplicar políticas tendientes a equilibrarlo si es que éste se encuentra alejado, antes de aplicar la fijación, la cual deberá ser irrevocable. Una política adecuada consiste en promocionar las exportaciones en la moneda de reserva, para minimizar la necesidad de variaciones en la tasa de cambio real y hacer que los ingresos de las exportaciones sean estables y diversificados, lo que refuerza la estabilidad económica y evita que haya cambios abruptos del TCR.

Los niveles de productividad y eficiencia deberán ser incrementados, ya que con la dolarización una gran cantidad de agentes económicos con bajos niveles

en estos factores saldrían del mercado, debido a las “pérdidas” del nivel de competitividad que representa la renuncia a un tipo de cambio nominal controlado. Igualmente debe ser fortalecido el sistema bancario. De ser necesario, se han de promover las reformas legales para permitir el ingreso de nuevos bancos al país, mejorar los controles y la supervisión. Se necesita un sistema financiero saneado con apertura total a los bancos extranjeros y aceptación de los principios bancarios internacionales.

La política fiscal deberá ser trazada y cumplida con rigurosa disciplina (deberá ser además coordinada con la política monetaria estadounidense) que permita mantener una sostenibilidad fiscal y fácil acceso al mercado crediticio internacional, debe haber fondos y mecanismos de estabilización, dotados de reglas adecuadas, para administrar los auges y enfrentar contra-cíclicamente las crisis, se requiere también de un alto grado de flexibilidad laboral.

Se diseña un cronograma del proceso de dolarización, así como el proceso para recapturar el señoreaje, manejo de controles adecuados. Una vez cumplidas estas condiciones necesarias, el siguiente paso consiste en otorgarle el estatus de curso legal al dólar de Estados Unidos, y red denominar sustancialmente los precios, los activos y pasivos a dólares.

El área dolarizada, deberá detener la emisión de moneda doméstica y destruir los materiales (placas y troqueles) utilizados para producir monedas, debe darse a su vez, la eliminación gradual de porciones sustanciales de la moneda doméstica en circulación, según sea más factible.

Poco a poco se buscará el cese de la aceptación de moneda doméstica, excepto en cambio por dólar y pagos del gobierno, y progresivamente, convertir al dólar en la moneda generalizada para cualquier transacción. La cantidad de moneda local que siga en manos de la población servirán para operaciones de menor valor: pasajes y transacciones al por menor. En

ciertos países donde la fracción monetaria, debido a la inflación, ha perdido toda utilidad práctica, se deberá reimplantar la cultura de los centavos.

Por otra parte en el proceso de dolarización, destaca el proceso de conversión de todas las máquinas registradoras, teléfonos públicos, redefinición de los contratos legales de arrendamiento, fijación de los precios en ambas monedas (local y la divisa) durante el proceso de cambio, así como un cambio importante en el reconocimiento de la nueva unidad monetaria y la conversión de la misma. Todo dentro de un proceso de inducción debidamente calendarizado.

PROCESO DE ADQUISICIÓN DE LOS BILLETES Y MONEDAS DE DÓLAR

El ingreso a la economía de la cantidad de billetes y monedas de dólar, requeridas por parte del país a dolarizarse, no se realiza a través de un suministro directo de la FED. El país debe tener reservas monetarias internacionales suficientes denominadas en otras monedas o activos, principalmente los bonos del Tesoro de Los Estados Unidos se convierten en un instrumento simple de cambio, pues bajo la anuencia de la FED, estos podrían ser canjeados por billetes y monedas. Asimismo reestructurar las funciones del banco central.

Cuando el área se dolariza oficialmente, la FED, se compromete a emitir más dólares a cambio de la

recepción de los bonos y otros activos que se acumulen entre las reservas. Una ventaja de utilizar bonos del Tesoro como instrumento de cambio de moneda, radica en la iniciativa propuesta en Los Estados Unidos, sobre el manejo de los intereses de los mismos, según la cual, a discreción del Secretario del Tesoro, una parte de los intereses que la FED obtenga como resultado de la compra de los bonos, sería transferida al país que se dolariza.

Esta iniciativa soluciona una de las desventajas mas importantes de la dolarización, la cual consiste, en la pérdida de los rendimientos que reciben los países que se dolarizan, por la colocación de sus Reservas Internacionales.

Manteniendo un comportamiento económico estable, y disciplinando la política fiscal, se logra un avance muy importante, no solo para el proceso de dolarización, sino para el saneamiento de la economía en general, luego, con un nivel adecuado de reservas y preferiblemente, una completa aceptación por parte de Los Estados Unidos se tienen las bases principales para que la economía pueda tener éxito en el cambio. La aplicación de un proceso ordenado por el seguimiento de los pasos sugeridos, permitirá que el proceso sea gradual y alcance en un mayor grado los objetivos propuestos, sin que las distorsiones propias asociadas a la dolarización generen inestabilidades perjudiciales para el área.

LOS TRATADOS DE
LIBRE COMERCIO
CENTROAMERICANOS
COMO ESTRATEGIA
DE INSERCIÓN EN EL PROCESO
DE GLOBALIZACIÓN

Eduardo Gitli

(Q.E.P.D.)

Randall Arce

*Centro Internacional de Política Económica
para el Desarrollo Sostenible
(CINPE)*

Costa Rica, 2002

1.

INTRODUCCIÓN^{1,2}

Durante la década de los noventa se ha manifestado en el continente americano una verdadera fiebre de tratados comerciales, cuya lógica y prioridad, enfrentada a una dinámica de promoción del desarrollo sostenible no resulta del todo evidente. Los acuerdos de Tuxtla Gutiérrez en abril de 1991 tomaron por sorpresa a los países centroamericanos, quienes hasta ese momento tenían fijadas sus miradas en sucesivas mejoras de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, mecanismo unilateral de acceso al mercado de Estados Unidos.

Debe aclararse el concepto de “tomaron por sorpresa”, dado que se supone que los presidentes de la región conocían con anterioridad lo que irían a firmar en la ciudad mexicana. Empero, mucha de la acción previa se dio a nivel de presidencias y de cancillerías, con escasa participación y análisis de quienes estaban a cargo de la política comercial, además de los sectores privados.

El autor de este ensayo, formuló una primera reflexión que recién sería publicada en 1999.³ Sostuve en esa ocasión la trivial afirmación de que “las negociaciones comerciales constituyen un medio y no un fin”. En esos momentos, esta perogrullada, si bien era lógica para todo el mundo, parecía más bien una quijotada en medio del frenesí negociador. Esta proliferación de acuerdos internacionales en muchos casos era y es tan intensa que los aparatos negociadores

simplemente no le pueden dar seguimiento. Sostuve entonces –y los acontecimientos posteriores no me hicieron cambiar de opinión– que:

“Las negociaciones comerciales no constituyen un boleto de entrada al proceso de globalización. Todo lo contrario: porque existe un proceso de globalización, los países pequeños deben negociar. De lo contrario enfrentarán un mundo inseguro donde siempre estarán en desventaja. La participación de calidad en el proceso requiere que la estrategia de desarrollo y sus correspondientes políticas vengan primero, y que la negociación constituya su corolario. Obviamente, las políticas para el desarrollo deberán tener presente el marco que la propia globalización les está determinando. La verdadera soberanía no consiste en ignorar al mundo, sino en no dejarse amilanar por él.”

Hoy, han aparecido posiciones que brindan un respaldo reconfortante. En marzo del 2001, Dani Rodrick, de Harvard lanzó en forma pública la idea de que al enfocarse en la integración internacional, los gobiernos de las naciones pobres retiran recursos, capacidades administrativas y capital político, de prioridades más urgentes del desarrollo, tales como educación, salud pública, capacidad productiva y cohesión social. Este énfasis asimismo puede afectar negativamente las instituciones democráticas al restringir el debate público de las alternativas para el desarrollo.⁴ El tema ha sido tocado por la canadiense Silvia Ostry⁵ quien también ha planteado en forma

1 Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE, www.cinpe.una.ac.cr) de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Rafael Sánchez y Greivin Hernández han participado de manera destacada en su redacción. Este ensayo es el resultado de un estudio promovido por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala con financiamiento del International Development Research Centre de Canadá, dentro del proyecto “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI” dirigido por Pablo Rodas.

2 Eduardo Gitli falleció el 11 de enero del 2002. Este documento es una muestra de su pensamiento y análisis del comercio internacional y de la región centroamericana.

3 Véase Eduardo Gitli (1999), “Development Policies and Trade Negotiations”, *World Competition*, Vol 22, No.1 March.

4 Véase, Dani Rodrick (2001), “Trading in Illusions”, *Foreign Policy*, March April.

5 Véase Silvia Ostry (1999), “The Future of the World Trade Organization”, en *Brookings Trade Forum*, 1999 para una Conferencia en el Instituto Cato en Washington, DC, 17 de noviembre.

crítica la cuestión de que los tratados comerciales modernos alteran todo el proceso legislativo democrático. Ya no existe el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza la discusión parlamentaria, sino que los negociadores operan de hecho como legisladores y luego llevan los tratados firmados a consideración de los miembros de las asambleas nacionales para su ratificación. Ante estos hechos consumados, las alternativas para los legisladores son apoyar o contribuir a “dejar al país fuera”, lo que se ha transformado en un imposible político a riesgo de estar contra la modernidad.

Un estudio aún más pesimista, elaborado por J. Michael Finger, reconocido experto del Banco Mundial en temas de negociaciones, llegó a la conclusión que “para cumplir con sus obligaciones [con la OMC], los países requerirían en promedio unos \$ 150 millones en construcciones, equipo, capacitación, etc., lo que consumiría alrededor de un año de los fondos para el desarrollo de los países menos desarrollados”.⁶ Si

bien esta cifra es posiblemente exagerada porque se calculó de manera muy gruesa a partir de gastos de países de mayor tamaño que los centroamericanos (por ejemplo Argentina, Hungría y México), llevó a su autor a preguntarse “si acaso es el mejor uso para los recursos de un país pobre” y llegar al planteo de que “no tengo solución para ofrecer”. El peso de la modernización de los aparatos que respaldan el comercio, más allá del costo de la propia negociación es un tema que está entrando de manera acelerada en las discusiones sobre asignación de recursos públicos. También Tanzi, un ex director en el FMI planteó que “a medida que las fuerzas de la globalización estimulan la demanda por redes sociales de apoyo a los pobres, estas fuerzas [los costos fiscales asociados a la participación en el proceso], erosionan la capacidad de los gobiernos para financiar y llevar a cabo políticas de bienestar social amplias”.⁷

6 Véase J. Michael Finger (1999), *The Limited (but not sufficiently so) Role of the WTO*, preparado para una Conferencia en el Instituto Cato en Washington, DC, 17 de noviembre.

7 Véase Vito Tanzi (2001), “Globalization Without a Net”, *Foreign Policy*, July-August.

2.

LOS ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LAS NUEVAS POSICIONES EN MATERIA DE NEGOCIACIONES

Durante los años tempranos de la posguerra, la acumulación tuvo dos ejes:

- En primer lugar, la relativamente breve luna de miel de los productos básicos con el mercado mundial, la cual, dependiendo del producto, se extendió en algunos casos hasta fines de los años cincuenta y en otros, hasta los años setenta, aunque con tendencias descendentes en los precios internacionales;
- Y en segundo lugar, el auge del proceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados, que se aceleró desde finales de los años cincuenta.

Si nos detenemos brevemente en el segundo eje de los procesos de acumulación, veremos que estaba fundamentado en la noción de que el crecimiento debía basarse en las inversiones orientadas hacia las actividades manufactureras. Esta concepción estaba originada y respaldada por los intensos trabajos de índole teórico de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).⁸

Para fomentar las inversiones industriales referidas, se diseñaron en toda la región esquemas de incentivos que de una u otra manera tenían en común la exención impositiva para el ingreso de los bienes de capital, y en muchos casos la exoneración del impuesto sobre la renta. Empero, es posible que todas estas medidas de fomento hayan sido meramente accesorias. El verdadero incentivo para las inversiones estuvo en

la presencia de mercados altamente protegidos en los países de la región, ya fuera detrás de barreras arancelarias sumamente elevadas, o de otro tipo de obstáculos cambiarios y reglamentarios al ingreso de bienes que compitieran con la producción nacional.

No importa cuantos castillos de medidas de política industrial se erigieran sobre estas bases. Sus verdaderas murallas eran los obstáculos a la importación de productos finales de competencia y estos constituyeron el punto determinante de la política industrial. La lógica de la acumulación se cimentaba en la rentabilidad, que a su vez estaba determinada por la protección contra las importaciones rivales, más que en otro tipo de incentivos explícitos.

Apoyándose en este marco, las negociaciones comerciales eran el complemento necesario para ampliar los mercados a efecto que las industrias nacionales tuvieran alguna factibilidad, asociada con el tamaño relativo de cada nación. Por este motivo, esquemas integracionistas conducidos por países de mayor tamaño relativo dentro de la región, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, luego ALADI) no prosperaron inicialmente, en tanto que la integración centroamericana avanzó en forma más veloz. Una integración que se orientó fundamentalmente hacia los productos de base manufacturera, dejando de lado la parte agrícola.

El punto a destacar es que las negociaciones conducentes a una zona de libre comercio constituyeron el complemento de una política proteccionista que, siguiendo el pensamiento de la CEPAL, estaba orientada a fomentar el crecimiento industrial como centro del proceso de desarrollo económico. En países pequeños, como en el caso de los centroamericanos, la racionalidad de las negociaciones estaba clara. Es por ello que, con la excepción de Nicaragua, y esto debido a una casualidad histórica, ninguno de los países de la sub-región se acercó al GATT en sus comienzos, sino hasta bien entrados los ochenta.

⁸ Conviene aclarar en este caso que la CEPAL no estaba aislada en sus planteamientos desarrollistas. Había toda una batería de expertos de estatura mundial como Rosenstein-Rodan, Kaldor, Harrod, Domar y en general los primeros autores de la escuela post-keynesiana, de gran influencia, que servían de respaldo teórico de algunos o de todos los planteamientos de la institución.

No es éste el espacio para efectuar una crítica del proceso de sustitución de importaciones,⁹ pero lo cierto es que la nueva estrategia de “regionalismo abierto” ya no dispone de instrumentos cuya sincronización con el proceso de crecimiento económico sea evidente. En su momento, las políticas de desarrollo industrial pudieron haber sido buenas o malas; creemos que el juicio histórico, al revés de lo que parece, no está concluido. Pero lo claro es que la protección al mercado interno, sin necesidad de agregados, bastaba para explicar el crecimiento de la actividad manufacturera en los países centroamericanos. No había necesidad de razonamientos inherentes a la división internacional del trabajo, productividad o rendimientos decrecientes en los países industriales. Hoy en día, políticas tradicionales como la comercial, están perdiendo peso, por la tendencia al atenuante de las diferencias entre lo interno y lo externo.¹⁰ Las políticas tienen un impacto mucho más directo sobre las relaciones internacionales y son mucho más interdependientes y sincronizadas. Hay menos espacio para el juego independiente de los tipos de cambio, las tasas de interés, los gastos del gobierno y las políticas distributivas. No quiere decir que se haya agotado el espacio nacional, sino que debe ser redefinido y se ha avanzado poco aún en este camino en América Latina en general y Centroamérica en particular.

El desarrollo económico, como tendencia de largo plazo, requiere de un proceso de reproducción ampliada, o en términos del lenguaje cotidiano, de inversiones. Empero, si el principal factor de atracción para las entradas de capital en la posguerra fue la protección, al cesar su presencia, se agota el elemento impulsor. El eslabón perdido, por razones que de momento no analizaremos, estuvo en la deficiente acumulación de grandes capitales pugnando por ser invertidos, así como en la insuficiente formación de

ahorro interno, el descuido de la infraestructura, de la capacidad de adaptación tecnológica, del desconocimiento de los mercados mundiales y la pobreza de alianzas estratégicas para irrumpir en los mercados externos.

Como regla general, la media del ahorro nacional en los países centroamericanos ha tendido a ser inferior a la media latinoamericana, a su vez inferior a los países de la OECD, ya desde los impulsos más fuertes de la sustitución de importaciones en los años sesentas y setentas. Por supuesto, todos ellos muy inferiores al ahorro en los países asiáticos. El proceso inversionista también fue débil en relación a la media latinoamericana, que era sensiblemente inferior a la de los países asiáticos.¹¹

El déficit de ahorro en Centroamérica fue cubierto por recursos externos en una forma poco común frente al resto de América Latina. Agosin señala acertadamente que los recursos externos han sido poco importantes como compensadores de la falta de ahorro en América Latina.¹² En cambio, la realidad centroamericana fue diferente. En el Cuadro 1 se puede apreciar que si bien para la generalidad del hemisferio la transferencia de recursos externos rara vez se ha distanciado de los alrededores del cero, para los países centroamericanos ha venido en constante aumento desde los años sesenta, por lo menos, llegando a un promedio de 6.8 por ciento del PIB en el período 1990-1999.¹³

Como dato interesante, los países centroamericanos lograron evitar la transferencia negativa masiva que tuvo el hemisferio durante la “década perdida” de los ochenta. Las causas fueron en realidad excepcionales, al juzgarse zona en beligerancia por varios países industrializados y del campo socialista, y luego por las necesidades de la recuperación en el caso de Nicaragua y las remesas laborales en el caso de El

9 De momento, nos exime de mayores comentarios la siguiente cita de quien fuera secretario ejecutivo de la CEPAL: “Por lo tanto, se podría afirmar que la estrategia de sustitución de importaciones se siguió aplicando mucho tiempo más allá de lo que aconsejaba la prudencia”. Véase Gert Rosenthal (1996), “La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, No. 60, Diciembre.

10 Un ejemplo es el siguiente: varias décadas atrás los derechos *antidumping* eran poco utilizados, debido a que la presencia de altas barreras arancelarias los hacía menos importantes, a pesar de formar parte del articulado del GATT original. Con la profundización de la apertura, desde principios de los años ochenta, su imposición (o simple amenaza de), se convierte en un importante arma proteccionista. Los procesos de integración recientes –a su vez– han provocado una fuerte tendencia a la utilización de la legislación de *competencia* en vez de *antidumping*, que *no discrimina entre países* y tiende a ser homogeneizada, como en el caso de la Unión Europea.

11 Los coeficientes de ahorro e inversión de Honduras y Nicaragua están bastante distorsionados (al alza). Esto se debe a que el PIB suele estar subvaluado.

12 Manuel Agosin (1995), “Savings and Investment in Latin America”, en *UNCTAD Review*, Ginebra. El período 1995-99 parece más una etapa *sui generis* que una tendencia, pero este no es el objetivo de nuestro trabajo por ahora una serie estadística cuando se ordenan sus componentes). En cambio, los promedios de América Latina y de los miembros de la OECD han sido tomados directamente de las fuentes estadísticas (Banco Mundial y FMI).

13 A efectos de evitar el impacto excesivo de los valores extremos en Centroamérica, se ha utilizado a la mediana en todos los cálculos para representar al promedio (el valor que está en el “medio” de una serie estadística cuando se ordenan sus componentes). En cambio, los promedios de América Latina y de los miembros de la OECD han sido tomados directamente de las fuentes estadísticas (Banco Mundial y FMI).

Cuadro 1 CENTROAMÉRICA Y OTROS PAÍSES DE REFERENCIA: BALANCE DE RECURSOS EXTERNOS COMO PORCENTAJE DEL PIB; (+) SIGNIFICA ENTRADA NETA DE RECURSOS AL PAÍS; (-) SIGNIFICA SALIDA NETA DE RECURSOS DEL PAÍS							
	60/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95	95/99
Centroamérica	2.2	4.9	4.2	4.1	3.9	6.8	6.7
Costa Rica	5.7	8.8	8.1	2.4	2.9	4.5	1.2
El Salvador	2.1	2.8	2.1	5.2	7.9	14.8	12.8
Guatemala	1.6	0.8	3.8	3.0	3.5	6.3	6.4
Honduras	1.6	4.6	5.9	5.6	4.4	7.2	7.0
Nicaragua	3.2	5.2	2.6	13.2	18.1	26.7	36.2
Panamá	2.4	5.4	4.5	0.0	-7.0	-0.3	5.2
República Dominicana	3.9	6.3	6.1	5.5	4.9	7.5	5.8
Otros Países							
Chile	0.2	1.2	1.6	2.0	-3.9	-1.3	1.0
México	2.1	2.3	2.1	-3.8	-2.7	2.7	-0.2
Estados Unidos	-0.6	-0.2	0.6	1.6	2.5	0.8	1.5*
Países Asiáticos	9.8	7.8	4.5	2.3	-3.3	-1.7	-2.8
Japón	-0.6	-0.9	-0.4	-1.4	-2.5	-1.7	-1.2
Corea	9.8	7.8	4.5	2.3	-4.1	1.3	-2.8
Singapur	12.1	16.0	7.0	4.3	-3.3	-11.3	-16.2
América Latina y el Caribe	0.2	1.5	1.8	-1.7	-2.8	2.7	4.8
Miembros de la OCDE	-0.3	-0.1	0.2	0.4	0.5	-2.0	-2.4

FUENTE: 1960-1990 Banco Mundial, *World Data 1995*; 1990-1999 Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2001.

Notas: El balance de los recursos externos es el saldo de la balanza de bienes y servicios no factoriales. Por construcción de las cuentas nacionales es igual a la diferencia entre ahorro e inversión. Los datos regionales son medianas, a efectos de no resultar afectados por valores extremos. Países de la OCDE según el Banco Mundial, 1995 y 2001.

* Datos correspondientes a 1995-1998.

Salvador. El punto es que las entradas netas de recursos del exterior no lograron mejorar el crecimiento medio bastante desalentador del PIB per cápita de los países centroamericanos (Cuadro 2).

Si bien el ingreso de recursos del exterior no ha significado una panacea, es difícil pensar en un

desarrollo sostenido en los países de la sub-región sin por lo menos mantenerlos. Las exportaciones permiten aumentar el ahorro interior y superar las limitaciones de la balanza de pagos a la hora de importar bienes de capital y acumular. A su vez, la expansión de las exportaciones dependerá de que se cree capacidad productiva y que la productividad se eleve. Por tanto, un proceso sostenible de crecimiento requiere interacciones que se refuercen mutuamente entre inversiones y exportaciones.¹⁴ Dichas interacciones son las que en realidad explican la relación exportaciones-crecimiento. Precisamente este fomento de la relación exportaciones-inversiones ha estado presente en los modelos de Asia oriental.¹⁵ La política comercial por sí sola no habría sido suficiente para animar un proceso de crecimiento dinámico sin el ritmo muy rápido de la inversión.¹⁶

14 UNCTAD (1997), Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997, Ginebra. Vol II:36.

15 Véase Sebastian Edwards (1993), "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries", *The Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI, No. 3.

16 Véase UNCTAD Op. cit: p. 37.

Cuadro 2
CENTROAMÉRICA Y OTROS PAÍSES DE REFERENCIA:
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA

	60/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95	95/00¹
Centroamérica	2.6	2.3	2.5	-2.4	0.0	2.3	1.5
Costa Rica	2.5	3.3	2.1	-2.6	1.7	3.0	2.6
El Salvador	2.1	2.7	-1.0	-2.7	0.2	4.0	1.0
Guatemala	2.6	2.7	2.8	-3.9	0.0	1.6	1.2
Honduras	1.5	0.7	3.7	-1.5	0.0	0.5	-0.1
Nicaragua	3.3	1.7	-6.9	-2.3	-5.6	-1.5	2.5
Panamá	4.8	1.9	3.7	0.7	-3.4	3.6	1.7
República Dominicana	2.6	6.1	2.4	1.0	1.4	2.2	6.0
Otros Países							
Chile	1.9	-3.0	5.7	-0.7	4.7	6.9	3.1
México	2.3	3.3	3.9	-0.4	-0.9	-0.3	4.0
Estados Unidos	2.6	1.2	2.3	1.7	1.8	1.2	2.7
Países Asiáticos	7.0	7.5	6.9	4.9	6.8	6.2	2.3
Japón	9.4	3.1	3.6	3.0	4.0	1.1	0.8
Corea	6.4	7.7	6.9	6.5	9.1	6.4	2.7
Singapur	6.2	7.5	7.1	4.9	6.8	6.2	2.3

FUENTE: 1960-1990 Banco Mundial, *World Data 1995*; 1990-1999 Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2001; 2000, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2001*, CEPAL.

Notas: 1. Datos correspondientes a 1995-1999 para Estados Unidos, Japón, Corea y Singapur. 2. Los datos regionales son medianas, a efectos de no resultar afectados por valores extremos.

Por otra parte, la creciente participación de los flujos intrafirmas en el comercio mundial, también nos recuerda la asociación creciente entre comercio e inversión. Para las matrices de las empresas transnacionales estadounidenses, este tipo de comercio pasó de representar el 34 por ciento del total en 1983 al 44 por ciento en 1993. A su vez, para sus filiales pasó de representar un 55 a un 64 por ciento en el mismo período.¹⁷ La idea central de las políticas consiste en captar proporciones crecientes de este total. Durante los años ochenta, las IED se dirigían fundamentalmente hacia los propios países industriales (76 a 78 por ciento). Entrados los años noventa, la proporción ha disminuido, por lo que los países en desarrollo han

llegado a captar en 1996 el 37 por ciento del total (desde el 24 al 21 por ciento de los años ochenta). Hay una dura competencia por los capitales a un doble nivel: entre países industrializados y en desarrollo por un lado y, por el otro, entre los mismos países en desarrollo.

Entonces, un aspecto importante de la política de mediano plazo, con fuertes impactos para el largo plazo, consiste en atraer capitales de fuera (incluyendo el conocimiento). En otras palabras, lo que conocemos como atracción de las inversiones extranjeras.

En otras ocasiones señalamos que la primera negociación en la que se involucró un país claramente en desarrollo con uno desarrollado, México y Estados Unidos, tuvo como uno de sus ejes el fomento de las inversiones. El propósito del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) fue la atracción de inversiones a través de la suscripción de un acuerdo que atara a México en varios ejes de su política

¹⁷ Véase UNCTAD (1996), *World Investment Report. Investment, Trade and International Trade and International Policy Arrangements* Ginebra. P. 105.

económica (comercial, de inversiones, legal entre otras), pero con vistas a promover las inversiones.¹⁸

Por tanto, el centro de gravedad de la discusión reside en diseñar una estrategia de atracción de inversiones. Aquí es donde comienza a revelarse el problema. ¿Cómo atraer inversiones donde el principal factor de atracción (la protección) ya no existe? Durante una etapa de transición, cuando se agotaba el modelo de sustitución de importaciones latinoamericano (SIM) en su grado más puro, a mediados de los setenta, algunos países de la región comenzaron a crear sistemas que pretendían pasar a una etapa más avanzada de la SIM a través de la promoción de exportaciones, en lo que algunos autores llamaron “sustitución de exportaciones”: esto es, ampliarlas y diversificarlas basándose tanto en aquellos productos desarrollados bajo la SIM, como en nuevos productos donde la división internacional del trabajo favoreciera, por diversas razones, a los países de la región. Para ello, se crearon sistemas que favorecían a las exportaciones de productos nuevos (no tradicionales), a través de todo tipo de exoneraciones, a las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios, subsidios explícitos como porcentaje del valor exportado y exoneraciones de parte o todo el pago de los impuestos sobre la renta, todo ello sin abandonar los esquemas de protección originales. Tales regímenes contribuyeron a mantener algún proceso inversionista, ya fuera con capital nacional o extranjero. Podríamos decir que fue lo más parecido a una política industrial, complementaria en la mayor parte de los casos, sustituta en otros, post-SIM.

18 Véase Eduardo Gitli y Gunnila Ryd (1992), “Latin American Integration and the Enterprise for the Americas Initiative”, *Journal of World Trade*, August, Vol. 26, No. 4

19 En el caso de Costa Rica, durante los primeros años de la década de los noventa, los Certificados de Abono Tributario (CAT), un subsidio explícito, llegaron a representar entre 1.2% y 1.3% del PIB, carga bastante pesada, aún sin tomar en cuenta las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta. Véase M. Agosin, E. Gitli, E. y L. Vargas (1996), *La promoción de exportaciones en Costa Rica: Diagnóstico y recomendaciones para la próxima etapa*. Ministerio de Comercio Exterior, San José medidas de fomento orientadas a resolver problemas específicos.

20 Aunque en la mayoría de los países en desarrollo los subsidios y las exoneraciones se han venido otorgando a las exportaciones no tradicionales, en la mayoría de los casos se han dado a productos donde por razones de ventajas comparativas naturales (el caso de la piña en Costa Rica), o que no cumplían con requisitos mínimos de valor agregado (casos detectado en la producción de diskettes y toner en Nicaragua), representaban un costo innecesario, irrecuperable y anormalmente elevado para cada país. Esta profusión de incentivos refleja más bien la incapacidad de los estados para administrar medidas de fomento orientadas a resolver problemas específicos.

Con el paso de los años, este modelo híbrido de protección acompañada de instrumentos de promoción de exportaciones presentó varios problemas. En primer término, el manejo del tipo de cambio, muchas veces errático y casi siempre rezagado, anulaba los incentivos otorgados por la vía de subsidios. En segundo lugar, los países industriales reforzaron la aplicación de sus medidas en contra de los subsidios otorgados por sus competidores por diversos medios: la presión bilateral y multilateral, la presión por intermedio de las instituciones financieras internacionales, y finalmente, pero no menos importante, a través de la aplicación de derechos compensatorios. En tercer lugar, en muchos países en desarrollo el peso de los subsidios sobre el erario público se hizo insostenible.¹⁹ En varios casos, el propio diseño de los incentivos tenía un sesgo generalizador que tarde o temprano tenía que operar como un freno.²⁰

En realidad, hubo países que durante ciertas etapas tuvieron crecimientos acelerados de sus exportaciones (Brasil y Colombia), aunque ninguno de ellos se aproximó al éxito de los “tigres asiáticos”, ni en sus dimensiones ni en su continuidad, ni tuvieron impactos evidentes sobre el desarrollo económico. El ejemplo de Chile es más reciente, aunque las medidas de apoyo estatal a la promoción de exportaciones fueron mayores de lo que se suele afirmar públicamente.²¹

Pero si están agotadas las primeras etapas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, las cuales fueron utilizadas como ejes de una política industrial, la pregunta es: ¿dónde estamos? Los responsables de las políticas económicas consideran que los procesos de reformas y ajuste estructural que se llevan adelante a través de la disciplina fiscal y

21 Podemos mencionar de pasada la existencia de la Fundación Chile, la cual fomenta nuevos productos y tecnologías, financiada por el Estado y la ITT; Prochile, como instancia del estado apoyada por el sector privado; la existencia de un “drawback simplificado” para una buena cantidad de productos que implicaba un subsidio de aproximadamente 5% en efectivo para los productos nuevos o relativamente nuevos. Además de estos apoyos, recordemos los aportes del estado a las cámaras en efectivo por montos superiores a los 5 millones de dólares anuales. importado. Si El Salvador no produce tubos de gas, lo lógico hubiera sido reducir el arancel para todo el mundo de 10% a 5% por lo menos. El consumidor pagaría \$ 10.50, el fisco recaudaría aún \$ 0.50, y saldrían del país los mismos \$ 10 (suponiendo que se sigan importando desde Pakistán). Claro está, la expectativa de ganancia para El Salvador, como país, consiste en que tenga productos cuyas exportaciones se puedan incrementar de manera suficiente. El punto que se desea destacar es que en algunos casos, este autor ha visto que solamente se maneja la primera parte del argumento (importaciones supuestamente más baratas) como propaganda de la integración con países de tamaño relativamente mayor.

monetaria enviarán las señales de precios correctas para encauzar a los países en las sendas de inversiones elevadas.

Empero, a esta altura, nadie piensa que por sí solas, las reformas económicas puedan resolver la escasez de inversiones. Por tanto, el proceso negociador surge para:

En primer lugar, presentar un mercado ampliado y seguro para los potenciales inversionistas, sobre todo aquellos que se instalan en el país con el objetivo de exportar. Este es un argumento de sumo interés y que de alguna manera es alternativo al que sostiene que el objetivo es facilitar el crecimiento de las exportaciones de mercancías existentes. En muchos casos, precisamente los productos preexistentes son sensibles en los mercados de destino final y suelen ser los últimos beneficiados por un TLC.

Mostrar “modernidad”. Este impacto es psicológico: se piensa que los conceptos de “globalización” y “modernidad” están asociados a la cartera exitosa de negociaciones comerciales, a la vez que están dando el mensaje de que los gobiernos tienen políticas dirigidas hacia el desarrollo, aún cuando no se haya establecido claramente la relación, o ésta no sea percibida por la sociedad civil, ni sean muy claros los efectos prácticos sobre el bienestar de la población.

El aprendizaje en la práctica (*learning by doing*) de los parámetros que requiere dicha “modernidad”. En muchos países, la legislación sobre temas importantes, aunque sólo relacionados en forma indirecta con

el comercio, ha cambiado al calor de estas negociaciones: por ejemplo la legislación sobre derechos de propiedad intelectual, la de compras del sector público, las facilidades aduaneras y la desregulación, entre otros, ha sido reorientada bajo el signo de las negociaciones, tanto para las presentes como para las futuras.

Promover las inversiones a través de a) marcos más abiertos para los cuales las negociaciones no son esenciales, pero que vinculan a los gobiernos con el futuro por medio de tratados internacionales, proporcionando así mayor seguridad a los inversionistas extranjeros, b) mostrar el acceso a mercados como un activo adicional de cada país para establecer filiales o directamente empresas matrices en los países en desarrollo.

En muchos casos se ha utilizado a las negociaciones como instrumento adicional para promover reducciones arancelarias como parte del proceso de ajuste. El argumento en sí es falaz y conduce a error. La reducción arancelaria para importaciones desde un solo mercado conduce a *proteger* a los productores de los países socios y no a los propios. Tampoco conduce hacia una mayor eficiencia en las compras externas. En muchos casos, los costos totales del importador podrían disminuir un poco, pero el costo en divisas de las importaciones podría ser superior y los ingresos del fisco disminuirían.²²

Es una discusión bizantina determinar hasta qué punto son correctas o no éstas concepciones. Encajan en una visión que constituye una parte del proceso de ajuste que permite su aceleración. Hay quienes consideran que las razones son irrelevantes y que lo importante es tomar *todas* estas medidas por las razones “correctas”, esto es, para alinear los precios internos con los precios internacionales.

Causa inquietud que unos cuantos países puedan entrar a las negociaciones con alguna de estas visiones posteriores a la primera de ellas y sintetizadas en a) las negociaciones son parte del proceso de ajuste y por consiguiente lo aceleran, lo cual está bien, y b) las negociaciones son parte de un proceso de modernización, o más bien de adecuación a las nuevas realidades de la división internacional del trabajo donde los países en desarrollo deben adaptarse, para “encajar” mejor en el modelo. Ambas visiones no son necesariamente antagónicas e incorrectas, pero probablemente sean insuficientes. Es la contraparte en materia de relaciones económicas internacionales de lo que Rosenthal sostiene cuando afirma – refiriéndose a las condiciones macroeconómicas para el desarrollo- que una lección importante de los procesos de reforma es que los precios se deben aproximar a los “correctos” (la vieja ortodoxia), y que estos precios “correctos” son *necesarios, pero no suficientes* para la formulación de políticas para el desarrollo.²³

22 Para comprender mejor esta idea sugerimos prestar atención al siguiente ejemplo: Supongamos que El Salvador importa tubos de gas desde Pakistán a \$ 10 la unidad. Estos tubos tienen un arancel de 10%, lo que lleva el costo al consumidor a \$ 11. Supongamos que en Venezuela son producidos estos mismos tubos y ofrecidos a un precio de \$10.50. Obviamente, de ser iguales las calidades, el consumidor continuará adquiriendo el producto de Pakistán. Empero, de llegarse a un acuerdo de libre comercio entre El Salvador y Venezuela, el arancel al importar desde ese país sería de cero, y el costo del producto al consumidor ascendería a \$ 10.50. Por tanto, el consumidor se beneficia al comprar más barato. Pero el país eroga \$10.50 donde antes pagaba \$ 10. Por tanto abona \$ 0.50 adicionales, en tanto que el fisco pierde el dólar que recaudaba por cada producto importado. Si El Salvador no produce tubos de gas, lo lógico hubiera sido reducir el arancel para todo el mundo de 10% a 5% por lo menos. El consumidor pagaría \$ 10.50, el fisco recaudaría aún \$0.50, y saldrían del país los mismos \$ 10 (suponiendo que se sigan importando desde Pakistán). Claro está, la expectativa de ganancia para El Salvador, como país, consiste en que tenga productos cuyas exportaciones se puedan incrementar de manera suficiente. El punto que se desea destacar es que en algunos casos, este autor ha visto que solamente se maneja la primera parte del argumento (importaciones supuestamente más baratas) como propaganda de la integración con países de tamaño relativamente mayor.

23 Véase Rosenthal Op. Cit.

3.

NUEVAS REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

La primer pregunta que deberíamos hacernos en América Latina en general y en Centroamérica en particular se refiere a los principales objetivos de las políticas públicas desde la posguerra. Es importante determinar si se desea llegar al mismo lugar desde puntos de partida distintos, o si se desea llegar a algún nuevo lugar.

Krugman decía: “Érase una vez un área llamada economía del desarrollo –una rama de la economía ocupada en la explicación de por qué algunos países son más pobres que otros, y prescribiendo métodos para que las naciones pobres se transformen en ricas–, este campo ya no existe”. Él argumenta que la “contrarrevolución” frente a las políticas de desarrollo, ha ido demasiado lejos.²⁴

Lo que parece claro es que se desea una transformación estructural de la economía, “basada en la incorporación deliberada y sistémica de progreso técnico”.²⁵

Esta incorporación permitiría acrecentar la competitividad internacional, facilitando “la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial”, fundamentada en el aumento de la productividad. Sigue sin quedar claro de qué tipo de inserción se está hablando, aunque es justo decir que la cuestión del

aumento de la productividad podría darnos algunas pistas correctas.

En todo caso, Assael y Kuwayama nos informan que las fuerzas impulsoras de este proceso -competitividad y dinamismo- se basan en la “apertura, competencia, desregulación, privatización, estabilidad macroeconómica y reformas estructurales no basadas exclusivamente en la expansión de las exportaciones”.

Los autores parten de que “la transformación estructural...no debe considerarse un resultado automático de una estrategia orientada hacia el exterior ni de una política macroeconómica sólida, como prescribe la teoría ortodoxa del libre comercio”.

Assael y Kuwayama citan a Dani Rodrik al afirmar que el impacto de la política comercial es asimétrico en el desarrollo: esto significa que una política comercial desastrosa puede llevar al país a la ruina económica, pero una política comercial “correcta” (barreras arancelarias bajas con poca dispersión, política cambiaria acertada) no es suficiente para garantizar la prosperidad de un país pobre. En el mejor de los casos, la política comercial crea un entorno propicio para el desarrollo.

La mayor importancia atribuida a las señales de mercado para la asignación de los recursos ha hecho desaparecer casi por completo las políticas sectoriales, los planes para fomentar la inversión y, sobre todo, las medidas de política industrial, con lo cual la coordinación de la política macro y microeconómica ha dejado de existir.²⁶ Resulta paradójico que un continente que ha mirado con admiración los logros de las economías asiáticas, no hayan puesto su atención en que las políticas que impulsaron estos desarrollos, estuvieron orientadas por una intervención estatal “pragmática y selectiva” (A y K), que se tradujo en un acelerado ritmo de acumulación de capital, de avance tecnológico, de cambio estructural y, por ende, en un crecimiento

24 Véase Paul Krugman (1992), “Toward a Counter-Revolution in Development Theory”, *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*, Washington. constituirían la base de un enfoque descrito por algunos autores como “neoestructuralismo” (Fishlow y Sunkel, citados por Rosenthal).

25 Véase Héctor Assael, y Mikio Kuwayama (1997), *Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina*, CEPAL, Santiago LC/L.1080, 30 de noviembre. Rosenthal (Op. Cit.) agrega la “sustentabilidad ambiental y la mejor distribución del ingreso”. Estos dos aspectos, más el mencionado arriba, constituirían la base de un enfoque descrito por algunos autores como “neoestructuralismo” (Fishlow y Sunkel, citados por Rosenthal).

26 Assael y Kuwayama Op. Cit.

económico más acelerado que el permitido por un sistema de *laissez-faire*. Algunos comentaristas consideran que el crecimiento en los países hubiera sido más rápido sin la intervención estatal, conclusión difícil de comprobar (véase, en algunos párrafos más adelante, una crítica de esta idea).

Assael y Kuwayama plantean acertadamente que los diversos acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales y sus corolarios regionales no permitirán que América Latina recurra a una política industrial y comercial selectiva del mismo alcance e intensidad que la aplicada en Asia Oriental. Esto también es válido para los países asiáticos, pero ellos, a su vez, están en condiciones de entrar a una nueva etapa.

La visión de que “no se puede hacer nada en esta materia” es enteramente errónea. El verdadero problema consiste en que representa nuevos desafíos a la capacidad *institucional* de las naciones. No es fácil, y hasta es posible comprender a quien dice que “es imposible”.

La fase anterior de crecimiento basada en el mercado interno se asentó en rentas monopólicas, en empresas transnacionales, y no cedió lugar a una segunda fase exportadora. La etapa siguiente, basada en subsidios a las exportaciones (sin abandonar completamente la SIM), dio lugar a reiteradas acusaciones de fraude en medio de altos costos fiscales y un crecimiento de las exportaciones que si bien fue bastante bueno en algunos casos, distó de ser espectacular. Se generó una “fatiga” de medidas promoción con las que también hay que contender.²⁷

En momentos en que el Estado se está contrayendo, cualquier política que requiera de “sintonía fina” y de complejidad administrativa es vista como un mal no deseado o antesala de la corrupción. A lo sumo, los responsables de la política económica estarían dispuestos a aceptar medidas cuyo carácter general se demuestre fehacientemente.²⁸

27 En el caso centroamericano, la “maquiladorización” de la industria constituye un fenómeno interesante, basado enteramente en exoneraciones, de las cuales la del impuesto sobre la renta constituye claramente un subsidio. No obstante su indudable impacto directo, el desarrollo industrial basado en las maquiladoras ha sido bastante esquivo en la medida en que los crecimientos del PIB distan de ser dramáticos y se han creado muy pocos eslabonamientos con industrias locales o entre sí.

28 La inversión en Educación es el caso más extremo de esta política de desarrollo. Aún así, hay desacuerdo entre quienes insisten en un fuerte respaldo a la educación privada como parte de esta política, y quienes insisten en el fortalecimiento de la educación pública.

4.

¿CON QUIÉN NEGOCIAR?

Una de las interrogantes que siempre apasiona a los analistas se refiere a la pregunta de qué es lo que decide a los negociadores a emprender este tipo de diplomacia.²⁹

Ya se hizo referencia a las razones que se pueden advertir en los procesos de acercamiento. Empero, entrando a fondo en nuestro tema podemos decir que:

1. El objetivo central de las negociaciones centroamericanas es el mercado estadounidense. La base del razonamiento es muy simple: a) el tamaño del mercado, b) el hecho de que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe permite la entrada libre de impuestos de una serie de productos donde precisamente están excluidos –de una forma o de otra-³⁰ aquellos donde existe un gran interés presente: textiles y vestuario y algunos agrícolas sujetos a cuota, c) el hecho de que la ICC es unilateral y está sujeta a vaivenes políticos, d) es el mercado de destino de más del 50 por ciento de las exportaciones regionales.
2. Históricamente los países centroamericanos han estado asociados a Estados Unidos, con una alianza que incluso está especificada en el hecho de que Estados Unidos es socio externo de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (de Centroamérica).

Si bien el origen de esta asociación es político, inspirado en la vieja doctrina Monroe, los grados de asociación no son constantes a través del tiempo.

3. La entrada en funciones del TLCAN el 1 de enero de 1994 constituyó una seria amenaza al mantenimiento de los mercados ya ganados y por ganar en Estados Unidos. Si bien no impidió que la producción compartida continuara desarrollándose, principalmente en productos de confección, incluso ganando mercados, recortó el crecimiento exponencial que venía trayendo la industria en Centroamérica al facilitar el acceso de los productos mexicanos. Por este motivo, desde entonces, se insiste en obtener la “paridad con el TLCAN”.³¹
4. Si bien los puntos anteriores justificaban la búsqueda de un tratado con Estados Unidos, cosa que se efectuó reiteradamente por los presidentes centroamericanos, resultaba obvia la dificultad creciente de “vender” un nuevo tratado de libre comercio en Estados Unidos antes de que terminara de digerirse la crisis parlamentaria estadounidense creada por la votación del TLCAN.
5. Por tanto, los países centroamericanos decidieron dar un rodeo y entrar en el TLCAN por otra vía: México, con quien existía una alianza política –aunque no comercial- histórica. No obstante, la iniciativa surgió más bien del socio norteamericano que de la región. Nuestras notas acerca de lo decidido en los Acuerdos de Tuxtla I en abril de 1991, de negociar un programa de desgravación comercial indican que se trató de una iniciativa mexicana, más que centroamericana. En esos momentos, el liderazgo mexicano provenía del hecho de que el 10 de junio de 1990 los presidentes Salinas y Bush habían oficializado su decisión de entrar en negociaciones para firmar un tratado de libre comercio. Con una semana de diferencia Bush anunciaba su decisión de promover una zona de libre comercio hemisférica. Lo más razonable parecía entonces mostrar –a través de un paso

29 En este punto resulta necesario aclarar que los negociadores son los encargados de desarrollar el proceso técnico de negociación, pero que la decisión de emprender negociaciones proviene generalmente de los niveles ministeriales de los respectivos países, es decir, es una decisión de carácter político.

30 Si bien no es el lugar para entrar en detalles le recomendamos al lector nuestro estudio, Eduardo Gitli y Randall Arce (2000), “¿Qué significa para la Cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EEUU?”, en *Capítulos del SEL A*, No. 59, mayo-agosto.

31 Véase para este tema Eduardo Gitli y Randall Arce (2000), “Los desbalances de los países de la Cuenca del Caribe frente al TLCAN: la industria de la confección”, en *Integración & Comercio*, BID-INTAL, No. 11, Mayo-Agosto.

osado- que los países centro-americanos estaban en condiciones operativas de firmar un tratado de libre comercio con México, como primer avance de uno hemisférico. En 1995, México ocupaba el lugar 23 dentro de las exportaciones costarricenses, después de Canadá, Chile y Colombia, aunque ocupaba el tercer lugar como origen de las importaciones. Sin embargo, dada la elevada concentración de las exportaciones costarricenses, no representaba más de un 0.6 por ciento de su mercado (cuadro 3). En el caso de Nicaragua, México ocupaba en 1997 el décimo lugar como destino de exportaciones con cerca de un 2 por ciento (cuadro 4). Podemos decir entonces, que la relación comercial en este caso era más fuerte.

6. Por otra parte, teniendo como antecedentes el acuerdo con México y la desgravación promovida por la Ronda Uruguay, así como por la propia política de apertura comercial, los sectores privados nacionales comenzaron a buscar nuevos mercados, en países donde hubiera gran intensidad de importaciones de bienes de consumo que pudieran ser abastecidos por los países centroamericanos. Surge así la idea de negociar con República Dominicana y Trinidad Tobago, el primero sumamente orientado a la maquila con debilidades en el abastecimiento del mercado interno. El segundo, volcado hacia la producción petrolera y también intensivo importador de bienes de consumo.³² El mismo razonamiento existe para profundizar el acercamiento histórico con Panamá, aunque en este último caso, las dificultades también

32 Si aplicáramos el criterio de la *relevancia* para aquellos destinos de países centroamericanos con más de 1% de las exportaciones totales, solamente para Guatemala y El Salvador sería relevante iniciar una negociación con la República Dominicana (cuadros 3 a 7) y ciertamente para ninguno de los cinco países es importante Trinidad y Tobago entenderse un producto dinámico en un país específico, cuando las importaciones del producto crecen más rápidamente que las importaciones totales realizadas por ese país en un período de tiempo determinado. El dinamismo en este caso se calcula solamente para los principales 150 productos de exportación centroamericanos.

Cuadro 3
COSTA RICA: POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES COMO DESTINO DE EXPORTACIONES. 1995 Y 1999 (A)

1995			1999		
Exportaciones	Posición	%	Exportaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	43.3	ESTADOS UNIDOS	1	50.1
BÉLGICA – LUXEMBURGO	2	6.3	HOLANDA	2	7.2
ALEMANIA	3	6.2	REINO UNIDO	3	6.3
ITALIA	4	4.9	GUATEMALA	4	2.9
GUATEMALA	5	4.4	NICARAGUA	5	2.9
REINO UNIDO	6	3.8	ALEMANIA	6	2.9
EL SALVADOR	7	3.4	PUERTO RICO	7	2.7
HOLANDA	8	3.4	MÉXICO	8	2.3
NICARAGUA	9	3.3	JAPÓN	9	2.1
PANAMÁ	10	2.9	PANAMÁ	10	2.0
CANADÁ	14	1.3	CANADÁ	20	0.6
CHILE	21	0.6	REPÚBLICA DOMINICANA	25	0.5
COLOMBIA	22	0.6	COLOMBIA	27	0.3
MÉXICO	23	0.6	VENEZUELA	29	0.3
VENEZUELA	24	0.5	CHILE	34	0.3
REPÚBLICA DOMINICANA	25	0.5			

Fuente: Elaboración propia con datos del Data Intal.

tenían un contenido histórico desde los inicios del proceso de integración regional. Definitivamente, estas eran las negociaciones que interesaban al sector privado.

7. No obstante, los gobiernos de la región optan por privilegiar un TLC con Chile. Resulta difícil encontrar una lógica puramente comercial. Para Costa Rica era en 1995 un mercado tan poco importante como México (0.6 por ciento de las exportaciones y 0.4 por ciento de las importaciones). Se puede pensar, entonces, en la táctica de rodear a todos los que negocien con Estados Unidos para facilitar una incorporación posterior. En el caso de Costa Rica la negociación fue bastante costosa desde el punto de vista político, dado que el sector privado se había expresado o neutro o en contra. En los demás países centroamericanos predominaba una actitud de mayor indiferencia. Chile es un país sumamente competitivo y no existía un acercamiento previo o estudios conocidos que analizaran las posibilidades de penetración de los productos centroamericanos. Además de lo anterior, la “imagen” que otorga el tener un TLC con Chile es un elemento de suma importancia.
8. Finalmente, la decisión de Costa Rica de negociar un TLC con Canadá responde a una justificación mixta. Por un lado la de continuar rodeando a

Estados Unidos a través de sus principales socios de TLCs y por otro, la de conectarse con un país que constituye un mercado grande. En 1999 Canadá ocupaba 0.6 por ciento de las exportaciones costarricenses y 1.2 por ciento de sus importaciones. No podemos culminar definitivamente este análisis sin tomar en cuenta a Colombia y Venezuela, desde donde las mismas etapas iniciales de las negociaciones con México se comenzó a buscar el entendimiento. En este caso, nuevamente, se careció de un estudio preciso de posibilidades de mercado, pero se vio que no solamente existía similitud de exportaciones, sino que el sistema de importaciones de esos países era bastante complejo, con numerosas bandas de precios, cuyo efecto era muy difícil de prever. En realidad el acercamiento ideal hubiera sido con Venezuela solamente. No obstante, la asociación entre ambos hace difícil pensar en este tipo de negociaciones separadas.

El análisis de con quién negociar no debería efectuarse tomando en cuenta la importancia relativa del comercio, sino partiendo de lo que importa el socio prospectivo, el dinamismo del mercado, los principales competidores que se enfrenta; confrontados, todos ellos, con los productos que la región exporta. De esta manera, se puede hacer el “empalme” de productos que nos dé una primera orientación acerca de las posibilidades de exportación. Estas posibilidades deben cotejarse con el arancel hacia terceros mercados y otros competidores.

Aún así, hay quienes opinan que este tipo de análisis resulta insuficiente. Es necesario tomar en cuenta aquellos bienes que no se producen actualmente y que un TLC podría promover. Este es un elemento muy debatido porque implica analizar un posible TLC a partir de estimaciones de lo que se puede producir en el país. En nuestras economías poco diversificadas no resulta una idea descabellada, pero sumamente hipotética y difícil de manejar como instrumento negociador. No existen antecedentes de manejo teórico para un elemento de inserción internacional sobre la base de un proceso dinámico cuyos componentes no están aclarados.

COSTA RICA: POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES COMO ABASTECEDORES DE IMPORTACIONES. 1995 Y 1999 (B)					
1995			1999		
Importaciones	Posición	%	Importaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	45.8	ESTADOS UNIDOS	1	55.2
VENEZUELA	2	6.7	MÉXICO	2	5.8
MÉXICO	3	5.6	JAPÓN	3	5.1
JAPÓN	4	3.9	VENEZUELA	4	4.2
GUATEMALA	5	3.6	GUATEMALA	5	2.4
BRASIL	6	3.2	ALEMANIA	6	2.1
ALEMANIA	7	3.2	COREA DEL SUR	7	1.8
PANAMÁ	8	3.2	EL SALVADOR	8	1.7
COLOMBIA	9	3.1	BRASIL	9	1.7
EL SALVADOR	10	2.7	COLOMBIA	10	1.6
CANADÁ	16	1.3	PANAMÁ	12	1.5
CHILE	26	0.4	CANADÁ	15	1.2
TRINIDAD Y TOBAGO	29	0.3	CHILE	19	0.8
			TRINIDAD Y TOBAGO	31	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

Pongamos un ejemplo: dos países que no están lejanos entre sí, pero sin vínculos de transporte, entran en un acuerdo de libre comercio con la expectativa de generar inversiones. Pero si no existe una frecuencia y costos de transporte razonable, es difícil pensar que tenga un resultado positivo en un horizonte no lejano. Este es un tema que los negociadores, no suelen abordar porque va más allá de sus atribuciones.

A efecto de determinar algunos indicadores rápidos que nos permitan distinguir entre cuáles países podrían ser los mejores candidatos para un TLC, hemos decidido operar con los siguientes criterios en un análisis multicriterios, los que consideramos mínimos, pero ilustrativos:

- El valor total de las importaciones desde todo el mundo de posibles clientes de los primeros 150 productos exportados por Centroamérica en su conjunto (México, Canadá, Estados Unidos, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Chile, Venezuela y Colombia).
- El arancel promedio de estos productos en los países meta.
- El monto de IED de cada uno de estos países en general.
- Una variable proxy de costo de transporte determinado por la inversa del comercio actual entre Centroamérica y cada uno de estos países.
- Otra proxy de los costos de transporte determinada por la distancia geográfica.

- Dinamismo de las importaciones de productos marcados en el punto 1 en el mercado meta.

El cuadro 9 resume estos indicadores y nos confirma la importancia que tienen los países que forman el TLCAN como mercado de destino de las exportaciones centroamericanas. Estados Unidos es el país que presenta los aranceles promedio más bajos (2.1 %), seguido por Canadá con un 2.8 por ciento. México tiene un nivel arancelario promedio superior (14.8 %) y de hecho posee el indicador más alto para todos los países seleccionados. Por su parte, el resto de los países analizados muestran niveles arancelarios que rondan entre el 9 por ciento (Chile) y el 11.8 por ciento (Venezuela).

Dentro de estos países, el mercado más dinámico para los principales 150 productos de exportación centroamericanos, es el chileno (93.7 %).³³

Es decir, este es el mercado que ha mostrado los mayores ritmos de crecimiento para los principales productos exportados por la región. Le siguen Colombia y Trinidad y Tobago con niveles relativamente superiores al 77 por ciento. El alto dinamismo en las importaciones de esos países debería considerarse como una buena posibilidad de ventas a esos mercados. Sin embargo, resulta necesario realizar un análisis de cuáles son los principales abastecedores de ese mercado en particular, es decir, los actuales o potenciales competidores, así como de los costos de transporte asociados al intercambio de mercancías. Además de lo anterior, destaca el hecho de que los países de América del Norte son los que presentan los menores niveles de dinamismo para los

33 El concepto de dinamismo, tiene varias definiciones. En este caso particular, utilizamos la categorización de si un producto es dinámico o no, basándonos en la metodología utilizada por la CEPAL en su programa computacional CAN (Análisis de la Competitividad de las Naciones). Debe entenderse un producto dinámico en un país específico, cuando las importaciones del producto crecen más rápidamente que las importaciones totales realizadas por ese país en un período de tiempo determinado. El dinamismo en este caso se calcula solamente para los principales 150 productos de exportación centroamericanos.

Cuadro 4
NICARAGUA: POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES
COMO DESTINOS DE EXPORTACIONES.
1997 Y 2000
(A)

1995			1999		
Exportaciones	Posición	%	Exportaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	45.2	ESTADOS UNIDOS	1	37.8
ALEMANIA	2	9.1	EL SALVADOR	2	11.2
ESPAÑA	3	9.0	ALEMANIA	3	8.7
EL SALVADOR	4	8.5	COSTA RICA	4	6.0
HONDURAS	5	4.3	HONDURAS	5	5.7
COSTA RICA	6	3.4	CANADÁ	6	4.0
REINO UNIDO	7	3.1	MÉXICO	7	3.7
BÉLGICA	8	2.3	BÉLGICA	8	3.1
GUATEMALA	9	2.0	GUATEMALA	9	3.1
MÉXICO	10	1.9	REINO UNIDO	10	2.1
REPÚBLICA DOMINICANA	13	0.9	PANAMÁ	19	0.7
CHILE	21	0.5	REPÚBLICA DOMINICANA	21	0.5
CANADÁ	22	0.4	TRINIDAD Y TOBAGO	27	0.2
PANAMÁ	24	0.3	COLOMBIA	44	0.0
COLOMBIA	25	0.3	VENEZUELA	47	0.0
TRINIDAD Y TOBAGO	46	0.0	CHILE	62	0.0
VENEZUELA	50	0.0			

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento e Industria y Comercio de Nicaragua (MIFIC).

principales productos exportados por los países centroamericanos.

Con esta información apreciamos que existe una relación inversa entre la importancia relativa que tienen los mercados de destino analizados y el dinamismo de nuestros principales productos de exportación en esos mercados. Estados Unidos, nuestro principal socio comercial e inversionista en la región, es el que presenta un menor dinamismo, en tanto que Chile y Trinidad y Tobago, que son los países seleccionados a los cuales se destinan menos exportaciones, presentan un mayor dinamismo. Además, estos dos países muestran niveles de PIB per cápita cercano a los US\$5.000, lo que resulta interesante en términos del poder adquisitivo de la población. Ante esta situación, es necesario tener en cuenta que si bien es cierto el tamaño de un mercado es importante, también lo son las potencialidades de crecimiento del mismo, por lo que un país que ofrezca un mercado con un tamaño atractivo y que a su vez haya mostrado dinamismo sería un ideal en términos de iniciar la negociación de un TLC.

Adicionalmente, el gráfico 1 nos muestra que en países donde existen aranceles más altos, es donde se presentan mercados más dinámicos para los principales 150 productos de exportación de la región. Esto es,

NICARAGUA: POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES COMO ABASTECEDORES DE IMPORTACIONES. 1997 Y 2000 (B)					
1995			1999		
Importaciones	Posición	%	Importaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	37.1	ESTADOS UNIDOS	1	24.2
COSTA RICA	2	8.2	VENEZUELA	2	11.8
PANAMÁ	3	6.7	COSTA RICA	3	11.6
GUATEMALA	4	6.6	GUATEMALA	4	8.3
MÉXICO	5	5.6	PANAMÁ	5	7.2
JAPÓN	6	4.8	EL SALVADOR	6	7.1
ESPAÑA	7	4.3	JAPÓN	7	6.0
EL SALVADOR	8	4.1	MÉXICO	8	5.0
HONDURAS	9	3.7	ALEMANIA	9	1.7
VENEZUELA	10	3.3	HONDURAS	10	1.6
CANADÁ	13	1.5	CANADÁ	12	1.2
COLOMBIA	14	1.2	TRINIDAD Y TOBAGO	13	1.0
TRINIDAD Y TOBAGO	15	0.8	CHILE	19	0.6
CHILE	22	0.5	COLOMBIA	33	0.2
REPÚBLICA DOMINICANA	41	0.1	REPÚBLICA DOMINICANA	44	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento e Industria y Comercio de Nicaragua (MIFIC).

reducciones arancelarias asociadas a la firma de un tratado de libre comercio con esos países, darían la posibilidad de acceder a mercados con buenas oportunidades de crecimiento.

Una comparación entre Venezuela y Colombia (ver cuadro 9), nos indica que ambos países tienen niveles arancelarios promedio parecidos, reciben prácticamente el mismo monto de importaciones desde Centroamérica y son mercados altamente dinámicos. En términos de distancia geográfica, Venezuela se encuentra un poco más alejada de la región centroamericana. Sin embargo, los costos de transporte dependen de manera importante de la frecuencia de los viajes, por lo que para cada uno de los países del área, debería de tomarse en consideración esta variable. Una diferenciación entre con cuál de estos dos países sería mejor negociar un TLC debería de basarse entonces en factores tales como complementariedad o

sustituibilidad de las economías, posibilidades de atracción de inversiones extranjeras, facilidades de

Cuadro 5 GUATEMALA: POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES COMO DESTINO DE EXPORTACIONES 1999 (A)		
Exportaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	34.1
EL SALVADOR	2	14.5
HONDURAS	3	8.5
COSTA RICA	4	4.9
NICARAGUA	5	4.2
ALEMANIA	6	4.0
MÉXICO	7	4.0
PANAMÁ	8	2.6
JAPÓN	9	2.4
PAISES BAJOS	10	1.7
CANADÁ	11	1.4
REPÚBLICA DOMINICANA	13	1.2
CHILE	22	0.6
VENEZUELA	23	0.6
COLOMBIA	31	0.3
TRINIDAD Y TOBAGO	51	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

GUATEMALA: POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES COMO ABASTECEDORES DE IMPORTACIONES 1999 (B)		
Importaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	40.6
MÉXICO	2	11.0
EL SALVADOR	3	5.6
VENEZUELA	4	4.5
JAPÓN	5	4.0
PANAMÁ	6	3.2
COSTA RICA	7	3.1
ALEMANIA	8	2.7
CANADÁ	9	2.6
HONDURAS	10	1.7
COLOMBIA	14	1.2
TRINIDAD Y TOBAGO	20	0.9
CHILE	28	0.5
REPÚBLICA DOMINICANA	58	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

Cuadro 6
EL SALVADOR:
POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES
COMO DESTINO DE EXPORTACIONES
1999
(A)

Exportaciones	Posición	%
GUATEMALA	1	23.4
ESTADOS UNIDOS	2	20.9
HONDURAS	3	14.8
ALEMANIA	4	9.0
COSTA RICA	5	7.9
NICARAGUA	6	7.8
PANAMÁ	7	3.0
BELGICA – LUXEMBURGO	8	1.6
MÉXICO	9	1.2
REPÚBLICA DOMINICANA	10	1.2
CANADÁ	14	0.8
CHILE	17	0.5
TRINIDAD Y TOBAGO	25	0.1
VENEZUELA	26	0.1
COLOMBIA	34	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

EL SALVADOR:
POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES
COMO ABASTECEDORES DE IMPORTACIONES
1999
(B)

Importaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	37.2
GUATEMALA	2	11.8
MÉXICO	3	8.5
JAPÓN	4	4.1
COSTA RICA	5	3.7
PANAMÁ	6	3.2
HONDURAS	7	2.8
ECUADOR	8	2.7
ALEMANIA	9	2.4
NICARAGUA	10	2.1
VENEZUELA	12	1.4
COLOMBIA	13	1.2
CANADÁ	18	1.0
CHILE	28	0.4
TRINIDAD Y TOBAGO	31	0.4
REPÚBLICA DOMINICANA	47	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

Cuadro 7
HONDURAS:
POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES
COMO DESTINO DE EXPORTACIONES
1999
(A)

Exportaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	56.8
EL SALVADOR	2	10.1
GUATEMALA	3	7.7
ALEMANIA	4	4.6
JAPÓN	5	3.5
ESPAÑA	6	1.8
PAISES BAJOS	7	1.5
REINO UNIDO	8	1.4
NICARAGUA	9	1.3
BÉLGICA – LUXEMBURGO	10	1.3
COSTA RICA	13	0.8
REPÚBLICA DOMINICANA	15	0.5
TRINIDAD Y TOBAGO	18	0.5
PANAMÁ	20	0.4
CANADÁ	26	0.2
COLOMBIA	27	0.2
MÉXICO	29	0.2
VENEZUELA	30	0.2
CHILE	53	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

HONDURAS:
POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES
COMO ABASTECEDORES DE IMPORTACIONES
1999
(B)

Importaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	47.2
GUATEMALA	2	7.7
EL SALVADOR	3	6.1
MÉXICO	4	5.1
PANAMÁ	5	4.3
JAPÓN	6	4.0
VENEZUELA	7	3.2
COSTA RICA	8	2.0
ALEMANIA	9	1.7
PUERTO RICO	10	1.6
COLOMBIA	13	1.1
TRINIDAD Y TOBAGO	17	0.8
CANADÁ	21	0.6
CHILE	29	0.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

Cuadro 8
PANAMÁ:
POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES
COMODESTINO DE EXPORTACIONES
1999
(A)

Exportaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	42.2
ALEMANIA	2	10.7
COSTA RICA	3	5.3
BÉLGICA – LUXEMBURGO	4	4.4
ITALIA	5	4.1
HONDURAS	6	3.3
NICARAGUA	7	2.8
MÉXICO	8	2.7
PUERTO RICO	9	2.4
GUATEMALA	10	2.1
REPÚBLICA DOMINICANA	11	1.9
COLOMBIA	13	1.5
CANADÁ	19	0.9
VENEZUELA	23	0.5
CHILE	24	0.5
TRINIDAD Y TOBAGO	38	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

transporte, estabilidad política y económica y apoyo interno a las reformas impulsadas por el gobierno, entre otras. En este caso, la economía colombiana es mucho más parecida a la de los países centroamericanos, por lo que debería de prestársele mayor atención a Venezuela.

REFLEXIÓN FINAL

Un propósito importante de las políticas orientadas a fortalecer el desarrollo económico es el de atraer capitales de fuera, incluyendo el conocimiento. En otras palabras, lo que conocemos como atracción de las inversiones extranjeras. No obstante, hay un consenso de varios sectores –por lo menos en el plano teórico– en cuanto a que la transformación estructural no resultará automáticamente de una estrategia orientada hacia el exterior ni de una política macroeconómica sólida, como se prescribe en la teoría ortodoxa. El proceso de crecimiento económico deja demasiados “espacios abiertos” y “tierras de nadie” donde plantearse una simple expansión de las exportaciones no parece suficiente. Es necesario promover las inversiones a todo nivel, desde atraer a la empresa transnacional hasta fomentar las inversiones en la microempresa; y,

PANAMÁ:
POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES
COMO ABASTECEDORES DE IMPORTACIONES
1999
(B)

Importaciones	Posición	%
ESTADOS UNIDOS	1	35.3
ZONA LIBRE COLÓN	2	12.5
JAPÓN	3	7.2
ECUADOR	4	5.3
MÉXICO	5	4.9
COREA DEL SUR	6	3.5
COSTA RICA	7	3.3
VENEZUELA	8	2.9
COLOMBIA	9	2.6
GUATEMALA	10	1.8
TRINIDAD Y TOBAGO	14	1.2
CANADÁ	17	0.9
CHILE	25	0.6
REPÚBLICA DOMINICANA	47	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intal.

en la mediana o gran empresa que pueden abastecer de insumos intermedios a las empresas exportadoras.

Un grave problema que enfrenta el negociador en los países pequeños es que podría estar substituyendo a quienes deberían estar ocupados de definir las políticas para el desarrollo. De esta forma, los procesos de modernización y desarrollo corren el riesgo de verse “jalados” desde el ámbito de las negociaciones exclusivamente.

Dentro de este marco, ¿qué puede hacer el negociador? Recordemos que está en contacto directo con algunas exigencias de los reales y potenciales socios comerciales. Pero su papel debe ser más de advertencia y llamado de atención, así como tener cuidado ante procesos y temáticas que muchas veces no maneja en su plenitud. Es importante reconstruir – adaptado a las realidades del mundo moderno– una institucionalidad que ha sido perdida a lo largo de varios años de reducciones presupuestarias. Esto implica que deben fortalecerse las instancias que señalarán para qué negociar, con qué objetivos. Las ventajas competitivas de cada país deberán ser más consistentes que las derivadas de la abundancia de recursos naturales y mano de obra barata, a la que se agregaría un acceso mejorado a los mercados como pieza central estratégica. El proceso de negociación debe transformarse en complemento de una estrategia nacional, de fuerte base empresarial y consenso político con la sociedad civil.

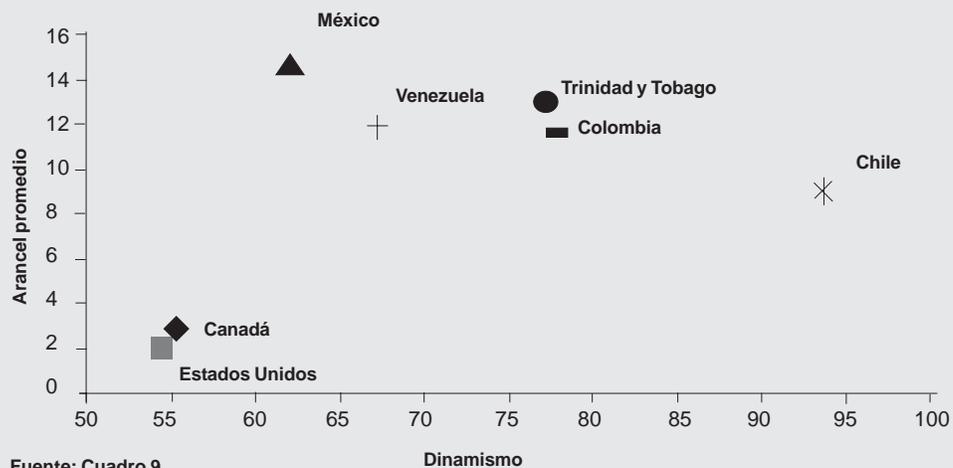
Cuadro 9
CENTROAMÉRICA: INDICADORES BÁSICOS PARA LA NEGOCIACIÓN DE UN TLC

Indicador	Canadá	Estados Unidos	México	Republica Dominicana	Chile	Trinidad y Tobago	Venezuela	Colombia
Producto Interno Bruto (millones de US\$)	663,301	8,582,069	349,000	16,107	76,912	6,381	76,180	93,905
Población (millones)	30.5	278.2	96.6	8.4	15.0	1.3	23.7	41.5
PIB per capita (US\$)	21,754	30,845	3,613	1,916	5,121	4,936	3,213	2,261
Importaciones	248.2	8075.5	1443.7	13.3	116.0	130.8	929.2	352.2
Exportaciones	131.5	4822.8	256.6	86.9	16.6	16.6	38.0	38.7
Arancel promedio	2.8	2.1	14.6	11.1	9	13	11.8	11.6
Monto IED (millones US\$)	209.8	3132.1	371.8	0	143.87	0	459.66	Nd.
Proxy Costos de Transporte (inversa del comercio)	0.263	0.008	0.059	0.998	0.754	0.679	0.103	0.256
Proxy Costos de transporte (distancia en kilómetros desde Costa Rica).	5,891	3,547	1,932	1,816	5,007	2,491	1,876	1,249
Dinamismo de las importaciones	55.2	54.4	62.2	Nd.	93.7	77.1	67.2	77.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Data INTAL, aranceles de entrada de cada país meta para el 2000, y del World Bank para los datos de población y Producto Interno Bruto.

Nota: Los países que se reportan con IED en Centroamérica son Costa Rica, El Salvador, Honduras, para el resto no se cuenta con datos. - Los aranceles se calcularon para la misma canasta de productos de cada país meta, productos que representaron como mínimo un 83 por ciento de las exportaciones totales de la región. En todos los casos los aranceles corresponden a la situación vigente sin un Tratado de Libre Comercio, es decir, son los aranceles correspondiente a Nación Más Favorecida en el año 2000, excepto Trinidad y Tobago en donde corresponden a 1999. - Las exportaciones e importaciones corresponden al año 2000, en tanto que el PIB, la población y el PIB per cápita corresponden a 1999. - El dinamismo se calculo para el periodo 1995-1999.

Gráfico 1
ARANCELES PROMEDIO Y DINAMISMO EN ALGUNOS MERCADOS IMPORTANTES PARA CENTROAMÉRICA



La historia confirma que los grandes procesos de cambios van acumulando sus propias tensiones y pueden exacerbar aquellas que ya estaban presentes. El punto central de la política del desarrollo es fomentar la cohesión social, no inhibirla. Una negociación comercial desprovista de un objetivo político-social de largo plazo, asentado sobre una estrategia de desarrollo que no busque armar las piezas del rompecabezas, puede ser riesgosa desde el punto de vista de la estabilidad necesaria para negociar con credibilidad.

5.

LOS TLCs ENTRE PAÍSES CENTRO-AMERICANOS Y MÉXICO

En enero de 1991 los presidentes de México y de los países centroamericanos reunidos en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez decidieron firmar un Acta seguida de un anexo titulado “Bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica”. Estas bases anunciaban el desarrollo de 7 programas que expresaban la voluntad política de intensificar las relaciones comerciales.

Los siete programas eran: 1) Liberalización comercial, 2) Cooperación financiera, 3) Desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica, 4) Fomento de inversiones, 5) Cooperación en el sector primario, 6) Abastecimiento energético (continuando el Pacto de San José) y 7) Capacitación y cooperación técnica.

Resultaba obvio que, a pesar de los escasos esfuerzos aparentes de implementación, dominaba el panorama una concepción holística de las relaciones económicas que se basaban en la complementación, que hoy llamaríamos “integración profunda”. Esta iba más allá de un programa de liberalización comercial, aunque lo contuviera como parte de su desarrollo.

Finalmente, el único programa que avanzó, aunque con algunos tropiezos fue el de liberación comercial, que se tradujo en un primer TLC (Costa Rica-México) que entró en vigencia el 1 de enero de 1995 y un segundo TLC (Nicaragua-México) que inició el 1 de enero de 1998. Finalmente, el TLC entre México y los países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), comenzó su vigencia el 1 de enero del 2001.³⁴

Curiosamente, ya desde su concepción, el Programa de Liberación Comercial, que planteaba una zona de libre comercio para fines de 1996 consideraba la posibilidad de que “el proceso puede incluir negociaciones bilaterales”. Si algo se demostró

en este proceso fue 1) la escasa unidad centroamericana para negociar, 2) la falta de seguridad, con la excepción de Costa Rica, acerca de lo que se deseaba en el proceso y 3) que a pesar de lo que plantea la lógica regional e integracionista, no existe una concepción arraigada en la sociedad civil y sobre todo en el sector privado de la región “mesoamericana” que realmente existe una integración en marcha.

La diferencia de tamaños constituye una restricción importante. Recientemente Bulmer-Thomas explicaba en *The Economist* (Agosto 9, 2001) que desde el punto de vista de su capacidad de consumo, Centroamérica no llega a representar un mercado tan siquiera similar al del Distrito Federal mexicano. Por otra parte, tanto el sector privado mexicano como el centroamericano tienen su vista fijada en el mercado estadounidense. El mexicano nunca ha estado orientado a absorber importaciones llegadas desde el sur (desde el punto de vista de infraestructura aduanera, sanitaria, transportes y depósitos), lo que transforma el esfuerzo exportador hacia ese país en una pesadilla. De hecho, una de las preguntas importantes se refiere a en qué medida los TLCs contribuyeron a resolver estos problemas. Nuestra respuesta, que se fundamenta más adelante, es que no hay por ahora grandes progresos en este sentido.

El TLC Costa Rica-México tuvo como característica especial el de ser el primero que firmaba México post-TLCAN recogiendo los principales enunciados del acuerdo con América del Norte (formato de las reglas de origen, propiedad intelectual, inversiones, administración, solución de disputas), aunque no fuera una copia estricta del primero.³⁵

³⁴ En realidad hubo pequeños desfases para la entrada en operaciones de cada uno de los acuerdos.

³⁵ De hecho, México había firmado un TLC con Chile ya en 1991 que entró en vigor en enero de 1992 bajo el nombre de Acuerdo de Complementación Económica Chile-México, pero su estructura era muy sencilla y poco sofisticada desde el punto de vista de la normatividad.

5.1 DIFERENTES ENFOQUES DE LAS NEGOCIACIONES

Un punto a destacar del planteo de las negociaciones entre un país pequeño y uno mayor es el siguiente: el país grande suele estar mucho más diversificado en sus exportaciones y suele tener un alto contenido de ventas de la industria manufacturera. Esto es cierto, aunque sea por el hecho de disponer de un mercado considerable. *Por lo tanto, no suele tener objetivos “especiales” de corto plazo en materia de promoción de exportaciones.* Sus negociadores saben que el aprovechamiento del acuerdo es una cuestión de tiempo nada más. Siempre habrá empresas en condiciones de beneficiarse del acuerdo, *aún en el corto plazo.* En cambio, para un país pequeño cuyas exportaciones en muchos casos corren paralelas (similares) a la del país grande (en particular cuando ambos son subdesarrollados), no hay posibilidades de éxito de corto plazo si no consigue acceso inmediato para algunos de los bienes donde ya tiene ventajas competitivas claras (estáticas). Probablemente este fue el eje principal de las dificultades por las que un solo acuerdo fue finalizado y comenzó su vigencia en los plazos establecidos por los presidentes en Tuxtla I. Productos como la carne, el azúcar, los lácteos y los avícolas, que para ciertos países de la región eran importantes, también lo eran, en términos de “sensibilidad”, para México. Ningún negociador centroamericano deseaba traer consigo un acuerdo donde sus resultados positivos no se pudieran apreciar de inmediato.

No existe una explicación clara acerca de cuáles fueron las razones por las que Costa Rica sí pudo finalizar su acuerdo a tiempo y en los demás casos no. Probablemente el hecho de constituir prácticamente el único país con expectativas de recepción de inversiones lo ponía en una situación privilegiada. El peso de las relaciones personales del presidente Calderón con México y de que el sistema “recargaba sus baterías”, esto se modernizaba y se ponía en línea para negociar con Estados Unidos también constituyó un elemento de importancia en las negociaciones³⁶.

Otro elemento que pesaba bastante en las consideraciones de los ministros encargados de las

negociaciones. Su aproximación hacia los temas comerciales, era que los TLCs representaban una forma de ir “perforando” el arancel centroamericano, buscando una apertura gradual mayor a la realizada bajo los auspicios de la OMC.

5.2 LAS APERTURAS BILATERALES

Desde los ochenta México mantenía, en una estructura auspiciada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Acuerdos de Alcance Parcial con cada uno de los países centroamericanos donde unilateralmente permitía el acceso de pequeñas listas de productos con aranceles reducidos y sujetos a fuertes restricciones cuantitativas (alrededor de 80-100 productos). Debido precisamente a la aleatoriedad de los acuerdos y a las restricciones cuantitativas, nunca sirvieron de elemento de promoción de exportaciones regionales. Por lo tanto, se intentó un nuevo acuerdo que englobara a los de Alcance Parcial y que tuviera un cierto grado de asimetría, fundamentalmente en los plazos de desgravación de las mercancías.³⁷

No obstante, la asimetría no fue muy evidente a juzgar por los resultados de las negociaciones: Costa Rica desgravó de inmediato el 70 por ciento de sus importaciones y México lo hizo para el 80 por ciento. El resto del programa contempló la desgravación a cinco años, al 2000, y la desgravación a diez años, al 2005. Existen unos pocos productos excluidos que representan el 2 por ciento de los productos mexicanos y el 1 por ciento de los costarricenses. De manera, aunque Costa Rica pudo haber salido ligeramente beneficiado, no hubo una diferencia impactante entre ambas desgravaciones.

A pesar de que la negociación con los países del Triángulo del Norte fue conjunta, hay diferencias en algunos puntos de la redacción, fundamentalmente en lo que se refiere al manejo de las salvaguardias y excepciones. Además, las desgravaciones son diferentes en cada uno de los tres casos. Jurídicamente los tres tratados son separables, por lo que la CEPAL los consideró comercialmente distintos.³⁸

36 En aquellos tiempos que corrían, no se tenía claro cual iba a ser la actitud de Estados Unidos post-TLCAN y se pensaba que el ingreso a este acuerdo era una cuestión de acumular “puntos”. Era también la época de los cálculos iniciados por Hufbauer y Schott acerca del “grado de preparación” de los países, detrás del cual la CEPAL expandió la cantidad de indicadores cuantitativos posibles. Este tema fue tratado en G.C. Hufbauer, and J.J. Schott (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington.

37 Poco después de los Acuerdos de Tuxtla I México concedió un Acuerdo de Alcance Parcial ampliado a alrededor de 900 productos, aunque conceptualmente no era muy distinto de los anteriores, dado que buena parte de los productos no se elaboraba en Centroamérica. Se entendía también que estaba orientado a ser “muestra de buena voluntad” mientras se firmaban los acuerdos definitivos.

38 Véase CEPAL (2001), *Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México*, LC/MEX/L.484, México 24 de julio., p. 11.

En el TLC con los países del Triángulo del Norte la desgravación se fijó en 12 categorías distintas, llegando el período de desgravación hasta a 24 años.³⁹ En el caso mexicano llegó hasta 20 años. Nuevamente, no se puede hablar de asimetría en sentido estricto dado lo mínimo de la diferencia. En cambio, el ordenamiento interno difiere bastante. Por ejemplo en la industria, la desgravación inmediata de México es para el 71 a 77 por ciento de los productos (dependiendo del país). En cambio, para los tres países centroamericanos la desgravación inmediata es para un 57 a 58 por ciento de los productos. Se puede sostener la existencia de asimetría en los plazos para los productos industriales. En cambio para los productos agrícolas, las desgravaciones inmediatas son de 32 a 33 por ciento de los productos para los cuatro países y los tres acuerdos. De esta manera, como comenta la CEPAL, considerando que los países del Triángulo tienen un alto contenido de producción agrícola en sus exportaciones, la asimetría se desvanece⁴⁰ en aquellos rubros donde podrían haber ganancias más rápidas para ellos. No obstante, justo es reconocerlo, en general los plazos mexicanos para el grueso de los productos agrícolas son más cortos en los casos de El Salvador y Guatemala (seis años, frente a 22 años), aunque para Honduras los plazos son bastante más largos, lo que a simple vista resulta difícil de entender (ver cuadro 10).

5.3 SALVAGUARDIAS Y EXCLUSIONES

Muchas veces se averigua bastante sobre la fuerza relativa del funcionamiento de un sistema económico observando de cerca las formas en las que operan las salvaguardias y las exclusiones de los tratados. Por ejemplo entre México y Estados Unidos no quedó ningún sector excluido.⁴¹ En cambio entre México y Canadá quedaron excluidos el sector avícola y el sector de productos lácteos.

Los tratados de libre comercio regionales disponen por lo menos de dos salvaguardias separadas.⁴² Una es la que se aplica bajo los criterios de la Organización

39 Para comprender mejor esta parte recomendamos revisar el cuadro 9 y el cuadro anexo 21.

40 CEPAL, Op. Cit. p. 21.

41 Aunque en algunos casos la liberalización completa se estableció a 15 años con manejos de cuotas y condiciones durante el período de transición. Véase por ejemplo Gitli, Eduardo. *El tratado de libre comercio de Norteamérica y las perspectivas de la producción azucarera de México* Heredia, C.R. EFUNA, 1994.

Cuadro 10
TRIÁNGULO DEL NORTE. IMPORTANCIA DE LOS PLAZOS DE DESGRAVACIÓN: CATEGORÍA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

	TRIÁNGULO DEL NORTE		MÉXICO	
	Agricultura	Industria	Agricultura	Industria
El Salvador	A (32%)	A(59%)	A(31%)	A(77%)
	C11 (31%)	B5(16%)	B3(34%)	C9(9%)
	B7(14%)	C10(14%)	B7(11%)	B4(8%)
Guatemala	A(34%)	A(59%)	A(32%)	A(77%)
	C11(28%)	B5(16%)	B3(31%)	C9(9%)
	B7(15%)	C10(15%)	B7(12%)	B4(9%)
Honduras	A(32%)	A(58%)	A(33%)	A(71%)
	C11(29%)	C10(13%)	B7(31%)	C9(8%)
	B7(16%)	B5(6%)	B3(12%)	B4(5%)

Fuente: Tratado de Libre Comercio México y el Triángulo del Norte. Los significados de las categorías están en el Cuadro Anexo.

Mundial del Comercio (OMC). Esta salvaguardia (global) se debe aplicar en principio a todos los países exportadores de un mismo producto por igual y esto crea una situación particular, menos compleja, cuando la restricción a la importación es cuantitativa y más difícil de aplicar cuando el mecanismo de alivio contra las importaciones toma la forma de una sobre-tasa arancelaria que eleva el derecho de importación por sobre su techo negociado en la OMC. En todo caso, los tratados modernos, bajo los auspicios de la propia OMC, establecen la posibilidad de que si el comercio del producto afectado no es sustancial, será excluido de tal salvaguardia global.

Pero además de estas salvaguardias, los TLC suelen incorporar otros mecanismos de defensa *contra los efectos del tratado*, pero solamente durante el período de transición.⁴³ En este caso, si por efecto del acuerdo comercial ingresa a uno de los firmantes una gran cantidad de importaciones de un producto específico que causa o amenaza causar un perjuicio grave a la industria nacional del país importador, este puede temporalmente elevar nuevamente su arancel a

42 Entendemos por salvaguardia la posibilidad de incumplir alguno de los compromisos de acceso al propio mercado en casos de emergencia. En estos casos, el principio general consiste en compensar al país que salió perjudicado.

43 El "período de transición" se define como el lapso hasta que el producto negociado entre en libre comercio absoluto. Por lo que este período puede ser diferente de acuerdo al tipo de bien.

Cuadro 11
PRINCIPALES PRODUCTOS EXCLUIDOS
DEL TRATADO MÉXICO-TRIÁNGULO DEL NORTE

País	Agrícola	Industrial
El Salvador	Lácteos, arroz, maíz, sorgo, azúcar, cerdos, carne despojos de cerdo, limones, naranjas, extracto de café, café, alcohol etílico, hortalizas.	Cemento. Vehículos automotores.
Honduras	Avícola, carne de porcino, lácteos, café, banano, tomate, frijoles, harina de trigo, alcohol etílico, azúcar, mayonesa, helados, arroz, atún, cigarrillos, maíz y derivados.	Combustible, lubricantes, cemento, madera en bruto, maderas tropicales, textiles y confección, vehículos.
Guatemala	Carne bovina, lácteos, café, azúcar, maíz blanco, un conjunto de frutas tropicales.	Vehículos, petróleo y derivados.
México	Animales vivos, productos lácteos, algunas legumbres, café, cereales, azúcares, cemento, aceites y grasas, leña, seda y lana, tejidos, vehículos.	

Fuente: Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo del Norte.

Cuadro 12
PRODUCTOS EXCLUIDOS POR COSTA RICA
EN LOS TRATADOS COMERCIALES

TLC México (99 productos)	TLC Chile (223 productos)	TLC República Dominicana (3 capítulos, 36 partidas y subpartidas más 5 productos,)
Avícolas: aves sin cortar en trozos frescas o refrigeradas. Partes o embutidos de aves.	Avícolas: aves sin cortar en trozos frescas o refrigeradas. Partes o embutidos de aves.	Avícolas: carne y despojos comestibles de aves frescos, refrigerados o congelados, sin trocear o troceados.
Lácteos: leche evaporada, condensada, en polvo, crema de leche, quesos, helados.	Lácteos: leche baja en grasa, leche semidescremada, yogurt, mantequilla, crema de leche, helados, quesos.	Lácteos: leche y nata concentradas o con azúcar, leche en polvo.
Azúcares: azúcar y jarabe de arce, fructosa, maltosa, melazas de caña, otros.	Azúcares: de caña o remolacha.	Azúcares: azúcar de caña refinada o sin refinar, azúcar de caña.
Agrícolas: café pergamino y oro, café descafeinado o sin descafeinar, sucedáneos del café, bananos frescos, plátanos, cebollas y cebollines.	Agrícolas: papas, cebollas, coles, zanahorias, pepinos, arvejas, frijoles, cebollas, harina de trigo o de morcajo.	Agrícolas: café sin tostar o tostado; harina de trigo o morcajo; arroz, arroz con cáscara, descascarillado, blanqueado, semiblanqueado o partido; frijoles; cebollas y chalotes.
	Maderas: tropicales, de coníferas, tableros de madera, muebles de madera, cajones, barriles, manufacturas de madera.	Textiles: tejidos de algodón, capítulo 61 (prendas y complementos de vestir de punto), capítulo 62 (prendas y complementos de vestir que no sean de punto), y capítulo 63 (los demás artículos textiles confeccionados, juegos, prendería y trapos).
Otros: tabacos, alcoholes, bebidas y sales.	Otros: grasas y aceites de pescado o vegetales.	Otros: tabacos, alcoholes; algunos aceites.

Fuente: Elaboración propia con base en los textos de los tratados.

su socio comercial, pero solamente hasta el de la nación más favorecida (NMF) o al del día anterior a la entrada en vigencia del tratado (el que sea menor). Supongamos que el arancel NMF de las conservas de tomate es de 10 por ciento y a los dos años de firmado

el tratado es de 7 por ciento para un país asociado (basado en una reducción lineal a 10 años). Si esta reducción arancelaria causa un crecimiento “desmedido” de las importaciones que daña a la producción nacional, el país afectado puede elevar temporalmente el arancel

frente al país asociado que exporta hasta un 10 por ciento y no más. Esta salvaguardia se puede aplicar solamente durante el período de transición y hasta dos o tres años de finalizado, dependiendo de los países firmantes, y solamente puede tomar la forma arancelaria.

En general, todos los TLC negociados contemplan la posibilidad de restringir las importaciones de algunos productos usados (llantas, vehículos y ciertas prendas de vestir). Guatemala conservó las posibilidades de imponer precios de importación a algunas prendas de vestir y automóviles.⁴⁴

La lista de productos excluidos del TLC constituye un “mirador” de los sectores con capacidad de negociación interna, que en la literatura de la diplomacia del comercio se conocen como “sensibles”. Hay bienes que se repiten en todos los países como excluidos, por lo que se puede deducir presentarán problemas a la hora de negociar el ALCA. Destacamos los productos lácteos y el sector avícola, que también se repiten en el caso de Costa Rica y Nicaragua.

Las excepciones de Costa Rica en sus tratados diversos, también dan cuenta del hecho de que las exclusiones parecen constituir una tónica importante en todos estos tratados “entre iguales”. Curiosamente, en los sectores donde la competencia podría prepararlos mejor para una negociación regional total en ALCA, hay una retracción y un planteo de exclusión, centrado principalmente en el sector agrícola. Digamos que en el caso de los azúcares se podría justificar por el desorden mundial de este producto, aún así sería un caso a discutir). Pero en los demás sectores, precisamente la exposición a pequeños mercados externos (sub-regional) sería deseable porque son o pueden ser fácilmente competitivos (lácteos y avícolas por lo menos).

Este puede constituir un grave error de los tratados, sobre todo en aquellos que cuentan con el respaldo del sector privado. La pregunta va a ser cómo manejar las exclusiones que cada sector privado nacional va a solicitar para ALCA. Por ejemplo, las cámaras avícolas latinoamericanas ya se han asociado para solicitar la exclusión de las piezas sueltas de pollo del ALCA. Hay también fuertes expectativas de que los grandes sectores lácteos de menor valor agregado queden fuera de la negociación. Aunque en este último caso la unidad “del rechazo” no se mantendría, sobre todo teniendo en cuenta los intereses uruguayo y argentino.

44 El mecanismo de precios de referencia para las importaciones puede transformarse fácilmente en una restricción disfrazada. De cualquier forma, solamente tiene sentido durante el período de transición y se aplica por igual a los productos importados desde otras fuentes.

5.4 LOS PROBLEMAS EXTRA-ARANCELARIOS

Para un país pequeño el costo de transacción de entrar al mercado de uno grande es bastante aleatorio. Hay varios elementos de costos que en algunos casos son tenidos en cuenta por el negociador y en otros no.

5.4.1 En primer lugar, para entrar a un mercado nuevo con un producto de consumo masivo (tipo *commodity*), es necesario operar con tasas unitarias de ganancia bajas y altos porcentajes de intermediación en la distribución. En muchos casos, el distribuidor exige un gasto de publicidad elevado (caso del ron Flor de Caña y los lácteos de Dos Pinos). Empresas consideradas grandes en sus países de origen deben competir con empresas verdaderamente “grandes” en los mercados meta. Por tanto, dependen de alianzas estratégicas y una gran dinámica empresarial. Los otros costos de introducción (trámites aduaneros por ejemplo) no son comparativamente tan elevados.

5.4.2 Para algunas empresas, especialmente en el rubro de alimentos, el ambiente de validación de sus permisos sanitarios o fitosanitarios puede ser bastante hostil (caso Dos Pinos, véase el recuadro 1). Esto no representa necesariamente una barrera no arancelaria (proteccionista) planteada especialmente contra la empresa, pero forma parte del proceso de aprendizaje.

5.4.3 La existencia de oficinas nacionales de aplicación de tratados y un diálogo constante con espíritu de cooperación puede facilitar mucho la vida de las empresas. En general los obstáculos parecen magnificarse cuando el problema de acceso surge con un país con el que se tiene un acuerdo de libre comercio. Se debe pensar que *sin* el acuerdo los problemas serían mucho peores. La cuestión esencial en este caso es que los gobiernos dediquen suficientes recursos para el manejo de estas oficinas.

5.5 ¿CÓMO APROVECHAR LOS TLC?

Existe un amplio consenso, sobre todo en el sector privado, de que hay dos elementos de extrema importancia en el aprovechamiento de las oportunidades comerciales que ofrecen los acuerdos:⁴⁵

5.5.1 Por un lado la necesidad de disponer de una instancia oficial para la aplicación de tratados.

5.5.2 Por otro lado la necesidad de formular un plan integral para aprovechar los potenciales beneficios del TLC.

45 Fusades, Consideraciones de FUSADES sobre el Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo Norte, noviembre 2000.

Recuadro 1
LAS EXPORTACIONES DE LECHE
DE COSTA RICA A MÉXICO

Tras la revisión y actualización del TLC entre Costa Rica y México iniciada en junio de 1998, el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica anunció en enero de 1999 el cierre de las negociaciones. Se consideró como el principal logro, la posibilidad de exportar leche y carne tras la apertura de cuotas para ambos productos. En el caso de la leche en envase Tetra Pack, se acordó una cuota de 10 millones de litros anuales, la cual se incrementaría en un millón de litros por año hasta llegar a los 15 millones en el 2004. Recordemos que la leche había quedado excluida del TLC firmado entre ambas naciones en 1994 por considerarse producto sensible.

Un elemento importante a considerar es que los envases Tetra Pack son producidos en México, y este constituyó uno de los argumentos para solicitar la cuota lechera. La empresa Dos Pinos anunció el 1 de marzo del 2000, el envío del primer cargamento de productos lácteos como leche con un 3% de grasa, leche con sabores, leche sin lactosa (azúcar de la leche), y leche descremada en envases de un cuarto de litro y de un litro. El objetivo de la empresa era comercializar sus productos en el Distrito Federal y luego extender su presencia en los estados sureños de México, para eso estableció acuerdos con una distribuidora mexicana llamada Iveco.

Sin embargo, al llegar a la frontera entre México y Guatemala, la leche costarricense topó con exigencias extremas en las lecturas técnicas que a la postre no le permitieron a Dos Pinos exportar sus productos. Dentro de ellas se citan, en primer lugar, normas de etiquetado y, en segundo lugar, requisitos sanitarios, pues si bien la leche cumplía a cabalidad con los procesos que garantizan su esterilidad, estaba enriquecida con vitaminas. Ante esta particularidad, las autoridades mexicanas solicitaron a Dos Pinos estudios que demostraran la necesidad de tales vitaminas para los consumidores de leche de su país.

La empresa Dos Pinos cumplió con todas las maniobras del "libro de texto", llegando a contratar a una persona especializada en México. El proceso de certificación etiquetado se ha privatizado en ese país, con el resultado de que las empresas privadas entran en conflicto con la Secretaría de Salud. La pesadilla del etiquetado se hizo larga y en un caso las autoridades mexicanas objetaron la escritura de la palabra "litro" con minúscula; además en México se escribe "nutrimental" y en Costa Rica "nutricional", etc.

El resultado de esto, es que tras más de dos años que se abriera la puerta al mercado lácteo mexicano, los productores costarricenses aún no han logrado vender ni una gota de leche en aquel mercado. Aparentemente el conflicto se solucionó y en enero de 2002 se comenzó a exportar. Como nota curiosa, la cuota es tan pequeña (dos semanas de recolección de Dos Pinos) que la exportación a México es ya más una cuestión de principios que de ganancia.

La resolución de este conflicto ha estado hasta ahora, en manos exclusivamente empresariales y no se ha planteado la necesidad de utilizar el mecanismo de resolución de disputas. De hecho este mecanismo nunca se ha invocado en los siete años que lleva de vigencia el Tratado.

Recuadro 2
LAS EXPORTACIONES DE BOTAS DE HULE Y
PLÁSTICO A MÉXICO

El Grupo Grabal de El Salvador tuvo en principio una mala experiencia en su acceso al mercado mexicano. Se especializa en la producción de botas de hule y sandalias de PVC, las cuales ha comenzado a exportar a México, especialmente a la zona sureste. Su producto quedó en un plazo de desgravación largo en ese mercado, pero con una buena desgravación inicial hasta 3 por ciento. Hasta que topó con el mecanismo de los precios de referencia, que de acuerdo a las leyes mexicanas tienen primacía sobre cualquier tratado de libre comercio. Es obvio que cuando lleguen al arancel cero este no sería problema (a menos que le apliquen una medida antidumping), pero en el interin había que convivir con un arancel de 3 por ciento. Sólo que este arancel se calcula sobre un precio "de importación" de \$ 4.75 la unidad, frente a \$1, que es aproximadamente el precio de exportación de la empresa. Por tanto, en vez de pagar 3 centavos, se debe pagar 14.25 centavos de arancel por unidad.

El punto es que el tratado con el Triángulo del Norte establece el compromiso de facilitar dicho comercio cuando existan precios de referencia para controlar el dumping. La carga de la prueba de que no existe dumping está en la empresa (en contra de los compromisos OMC), pero además, la firma salvadoreña debe comprobar la inexistencia del dumping en cada acto de importación en México y dejar una garantía por el monto de los impuestos adeudados, lo que encarece sus costos.

Por el momento, las autoridades mexicanas están tratando de encontrar una forma que, sin incumplir con su propia ley de precios de importación, facilite la resolución de este problema. La solución buscada es más bien artesanal para resolver el caso particular de esta empresa. Pero resulta un considerable paso adelante y una prueba para la eficiencia del manejo del TLC por parte de las autoridades. Además, el Ministerio de Economía de El Salvador destinó una persona que viajó a México para resolver este asunto.

Estos dos elementos se reiteran en los planteos de los sectores privados centroamericanos. En general, todos los gobiernos han tratado de avanzar en estas dos tareas. Por ejemplo, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras tienen oficinas de aplicación de tratados con personal dedicado solamente a estas materias. En ciertos casos, como El Salvador inclusive, se los piensa dotar de buena cantidad de personal. En Costa Rica en cambio existe una persona que coordina a los negociadores en su doble carácter de: a) negociadores y b) potenciales solucionadores de problemas específicos en su área. El tiempo dirá si esto es suficiente.

Desafortunadamente, la mayor parte del trabajo de estas oficinas está orientado a resolver problemas intrarregionales, que van desde los conocidos conflictos político-arancelarios entre Honduras y Nicaragua

Recuadro 3
LAS EXPORTACIONES DE CARNE A MÉXICO

Nicaragua consiguió una cuota especial para el ingreso de su carne a México sin aranceles previo a la finalización del período de transición (2,700 toneladas). Esto es, para una pequeña cuota se adelantaba el libre comercio. Costa Rica consiguió lo mismo al renegociar con México, aunque no ha utilizado el mecanismo para exportar.

El problema es que el ingreso de esta carne solamente se daba a través de ciertos puntos. La primera exportación fue hacia Hidalgo, pero este no estaba en condiciones de recibir la carne. Por tanto, hubo que llevarla a Guatemala y embarcarla para entrar por un puerto del Atlántico. Todo esto para llegar al Distrito Federal. El problema era que se sabían las condiciones de acceso, pero no "el lugar habilitado". Luego se eliminaron puertos tradicionales de entrada. Los embarques se comenzaron a detener, inclusive para ventas de carne que no estaban en cuota.

Este tipo de problemas plantea otros concernientes a la información. La parte mexicana sostiene que no tiene por qué notificar a los países centroamericanos acerca de medidas de carácter general, que son notificadas a la OMC. Al mismo tiempo, el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua no tiene a nadie que esté revisando las 24 horas del día las notificaciones de la OMC.

Algunas preguntas posibles son: a) ¿por qué las exportaciones de ganado en pie no generan este tipo de problemas? Una posible respuesta es que México no "protege" este sector, que resulta bastante importante en las exportaciones nicaragüenses hacia ese país; b) ¿por qué estas medidas para la carne en canal han sido tan restrictivas que los productores nicaragüenses no lograron llenarlas?

Probablemente debamos decir que cuando México tiene una medida proteccionista en general y efectúa pequeñas concesiones a países centroamericanos, no hace grandes esfuerzos para apoyar su efectividad práctica.

(traducidos en una sobretasa del 35 por ciento que el segundo impone al primero), restricciones a la captación de carga, aplicación de precios de referencia a productos que se encuentran en libre comercio, hasta demoras "por órdenes superiores", etc. Considerando que Centroamérica es "terreno conocido" resulta absurda y dispendiosa esta dedicación de tiempo para quienes deberían estar buscando nuevos mercados, más que pelearse por los existentes.

En relación a la existencia de planes integrales para beneficiar al sector privado de las posibilidades que ofrecen los TLCs, se destaca la apertura de una oficina de PROCOMER (Costa Rica) en el Distrito Federal, que sin duda tendrá un interesante desarrollo. Es tiempo también de recuperar la idea de oficinas comerciales conjuntas en el exterior una vez que se

desenvuelva la maraña de tratados pendientes y eventualmente se pase a formar parte de ALCA.

5.6 INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN LA REGIÓN

Es posible distinguir dos momentos en la atracción de flujos de inversión extranjera directa de los países de América Central en la década de los 90. El primero de ellos, desde inicios hasta pasada la mitad de la misma, es un periodo en el que la inversión extranjera que se asienta está determinada en su mayoría por las características estructurales de cada economía de la región. La inversión no está mayormente explicada por fenómenos coyunturales y, como es de esperar, se localiza en aquellos países con mejores condiciones para el desempeño de las empresas. Esta situación ocasiona grandes asimetrías en los flujos de IED que reciben los países.

El segundo momento, nace a finales de la década de los 90, y se caracteriza por un mayor equilibrio entre los flujos de inversión que reciben los países (con ciertas excepciones). También destaca en este período un fenómeno coyuntural: la fuerte afluencia de inversionistas motivados por los procesos de privatización de empresas públicas, tanto en países con democracias jóvenes como en los que éste sistema es más antiguo. Desde este punto de vista, es comprensible que los países con mayor éxito en la atracción de IED en el primer momento, fueran Costa Rica y Panamá con un promedio de inversión anual de \$252 y \$217 millones, respectivamente, entre 1991 y 1995. Por su parte, países como El Salvador y Nicaragua que recién comenzaban en la década de los 90 su transición hacia procesos de paz y gobiernos democráticos, enfrentaron mayores dificultades en la atracción de inversión.

A partir de finales de la década de los 90 el panorama cambia bastante. A pesar de que los dos líderes en la captura de IED siguen siendo Panamá y Costa Rica (ahora con diferente orden), la diferencia entre éstos y los demás países centroamericanos tiende a reducirse. Además, todos los países logran aumentar considerablemente el promedio de inversión recibida. Entre 1996 y el 2000, Panamá registró una entrada de IED de \$780 millones como promedio anual, mientras que su seguidor más próximo, Costa Rica, alcanzó los \$492. Por su lado El Salvador, quien a inicios de la década fue el menos exitoso en la captura de IED, en la segunda mitad aparece en tercer lugar con un promedio anual de \$386 millones, seguido por Guatemala (\$247 mill.), Nicaragua (\$218 mill.) y Honduras (\$143 mill.).

Cuadro 13
CENTROAMÉRICA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1991-2000.
(MILLONES DE DÓLARES)

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹	1991-1995	1996-2000
Costa Rica	173	222	243	292	331	421	400	604	615	420	252	492
El Salvador ²	25	15	16	...	38	873	214	70	19	386
<i>sin privatizaciones³</i>	25.0	15.0	16.0	0.0	38.0	0.0	0.0	80.0	106.3a/	n.d.		
Guatemala ⁴	91	94	143	65	75	77	85	673	155	245	94	247
<i>Sin privatizaciones</i>	91.0	94.0	138.0	65.0	75.0	77.0	71.0	89.0	n.d.	n.d.		
Honduras ⁵	52	48	52	42	69	90	128	99	230	170	53	143
<i>sin privatizaciones</i>										20		
Nicaragua ⁶	42	42	40	40	75	97	173	184	300	335	48	218
<i>sin privatizaciones</i>							141.1	n.d.	n.d.	n.d.		
Panamá ⁷	109	145	170	393	267	410	1256	1218	617	400	217	780
<i>sin privatizaciones</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	604.0	976.0	n.d.	n.d.		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, 2000; p. 99

1 Cifras preliminares

2 En el Salvador se privatizaron las empresas de distribución de energía eléctrica por \$477 millones; la compañía de generación Acajutla por \$125 millones; y la adjudicación de la telefónica celular en \$41 millones a Telefónica de España y a France Telecom se le adjudicó el 51% de la administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel), de telefónica básica por \$275 millones.

3 Los países que han registrado privatizaciones en los últimos años de la década del 90 ha sido en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. En los casos en que la información lo permite, se especifica el monto de IED por concepto de privatizaciones.

4 Las privatizaciones de 1998 fueron por la venta de la empresa Eléctrica EEGSA en \$512 millones, y el pago parcial de TELGUA de \$72.2 millones.

5 Honduras le vendió a la Compañía Suez Lyonnaise des Eaux en el 2000 concesiones sanitarias por 30 años por un monto de \$150 millones. También privatizó parte de la infraestructura en telecomunicaciones por un monto que no fue posible determinar.

6 En el 2000, Nicaragua vendió las dos empresas distribuidoras de la compañía de electricidad ENEL, sin embargo no fue posible determinar el monto de las transacciones.

7 Las privatizaciones en Panamá corresponden a: Licencias para la operación de telefónica inalámbrica a BellSouth y Cable & Wireless, cada una en \$73 millones. En 1997 C&W ya había comprado un 49% de las acciones de la empresa nacional de telefonía básica por \$652 millones. En 1998 se dio la venta del 49% de las acciones de las dos empresas estatales de generación de electricidad (Chiriqui y Bayano) a AES Corporation en \$92 millones. En total, se estima que entre 1996 y 1998 el monto por privatizaciones fue de 1300 millones de dólares, aunque no está clara la relación con la IED, ni en que año se dio exactamente.

Sin embargo, en el caso panameño, el vertiginoso aumento se explica por los procesos de privatización de empresas públicas de servicios (ver cuadro 13) y la creación de administradoras de fondos de pensiones desde 1997.⁴⁶ Costa Rica, aún sin contar con un proceso de privatizaciones, logró que grandes empresas extranjeras se instalaran en su territorio (INTEL, Procter & Gamble, Abbott, etc.). El éxito observado en El Salvador y Guatemala, tiene su origen en extensos programas de privatizaciones que al igual que en

Panamá, le encargaron al sector privado la operación de empresas públicas de servicios del sector energético y de telecomunicaciones.

Finalmente, Nicaragua y Honduras, no tuvieron tanto éxito en la atracción de IED pues sus planes de privatización se vieron interrumpidos por diferentes circunstancias. A finales de la década el sector público de ambos países logró vender parte de los servicios que administra (Dissur y Disnor empresas de energía en Nicaragua; parte del sector de telecomunicaciones y concesiones sanitarias en Honduras) lo cual les significó un repunte en el nivel de IED recibida. Honduras se mantuvo a la zaga en los registros de

46 CEPAL (2000), La inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2000, p. 62.

Cuadro 14
PRINCIPALES EMPRESAS MEXICANAS CON
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN CENTROAMÉRICA

Empresa	Sector de Actividad	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá	Belice	Total
Carso. Carso Global	Comunicaciones		✓						1
Vitrom	Vidrio, Cristal, Envases	✓	✓						2
Grupo IMSA*	Acero, aluminio, Autopartes		✓						1
Bimbo	Panadería	✓	✓	✓	✓	✓			5
Cemex*	Cemento	✓					✓		2
Gruma*	Productos de Maíz	✓	✓	✓	✓	✓			5
Grupo Posadas*	Hotelería							✓	1
Grupo Condumex		✓		✓	✓				3
Sigma Alimentos			✓						1
Grupo Quan		✓	✓	✓					3
PYCSA							✓		1
Bancrecer		✓							1
CINSA		✓							1
Grupo del Monte		✓							1
Electra	Electrodomésticos		✓	✓					2
TV Azteca	Comunicaciones			✓					1
Biper	comunicaciones		✓	✓					2
Sabritas			✓						1
TOTAL		9	10	7	3	2	2	1	34

*Se encuentran dentro de las principales 50 empresas mexicanas con mayores ventas en el exterior como proporción de las ventas totales (*Latin Trade*, 20001)

Fuente: Eduardo Gitli y Celso Garrido (2000), *Inversión Mexicana y Desarrollo Económico en Centroamérica*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México e información personal.

inversión, situación que se vio agravada en 1998 tras los efectos devastadores del Huracán Mitch. Es claro que Costa Rica es el país que ha tenido la mayor dosis de inversiones extranjeras directas (IED) desde el punto de vista histórico.⁴⁷ Conviene aclarar que la IED que se persigue no es solamente la mexicana, sino que se espera que TLCs como el suscrito con México, atraigan IED de otros países, que han recibido el “mensaje” de que se trata de buenos lugares de inversión.

47 Debe tenerse en cuenta que no ha habido privatizaciones que inflen las cifras.

En los demás países de la región, la información es errática. No existe en ningún lugar un registro sistemático de tales transacciones. En el caso de El Salvador hay años en que ni siquiera se reporta.

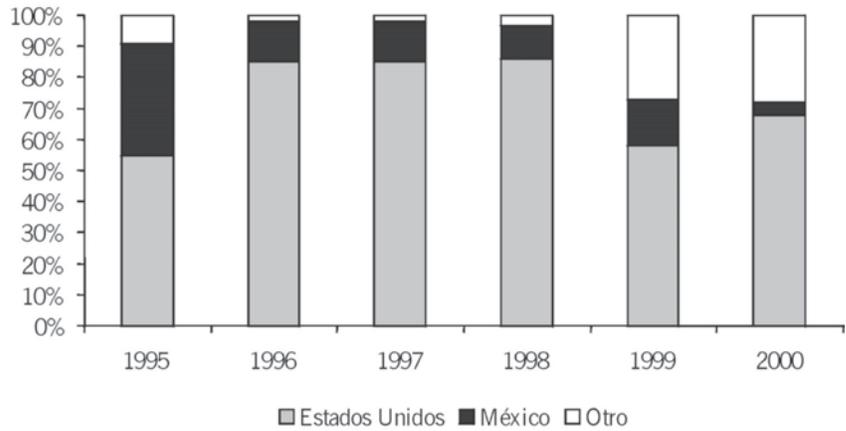
En el cuadro 14, hecho de manera un tanto “artesanal” debido a la carencia de registros oficiales, se detectaron 17 empresas mexicanas con inversiones en Centroamérica. Esta lista es bastante incompleta. Por ejemplo en Belice existe una buena cantidad de inversiones en la zona franca, que comercia, fundamentalmente con México. También existen muchas otras empresas e inversionistas medianos con participación en toda Centroamérica.

No toda esta inversión corresponde al concepto tradicional de inversión extranjera directa. Hay inversiones en capacidad financiera y otras en presencia en los mecanismos de distribución comercial (por ejemplo Electra). Sin embargo, pensamos que es una visión actualizada de la realidad. La presencia mexicana no parece tan importante, dado que se concentra en un pequeño número de empresas. Se destacan Bimbo y el Grupo Maseca con presencia, prácticamente en toda la región, así como una intensa competencia entre ambas, que acaba de culminar con la adquisición del sector de panadería de trigo de Maseca por Bimbo.⁴⁸ Costa Rica, Guatemala y El Salvador destacan por ser los principales recipientes.

Vale la pena destacar que la confección del cuadro comenzó por el análisis de las 50 empresas mexicanas con mayor exposición externa. Resulta entonces curioso, que encontramos solamente 5 de estas compañías en Centroamérica. Esto indica que aún hay suficiente espacio para la presencia de la IED en la región. En el caso de Costa Rica, México pasó a ser durante la segunda mitad de los noventa el segundo inversionista extranjero, lo que es bastante significativo.⁴⁹ Si bien el impulso inicial parece de momento haberse agotado. La pregunta sería hasta donde tuvo algo que ver el TLC con esta afluencia de inversiones.

Ninguna de las empresas mexicanas instaladas se benefició especialmente de la apertura comercial generada en el marco del acuerdo. La mayor parte de ellas produce para el mercado interno y en otros casos se trata de presencia comercial. Tampoco creemos que el capítulo de inversiones en el TLC haya tenido una importancia destacada por sí mismo. Los países centroamericanos siempre han estado abiertos a las IED (con excepción del interregno sandinista en Nicaragua). Es más, en el caso de Costa Rica no existe

**COSTA RICA:
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA POR ORIGEN
1995-2000**



**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
DE ORIGEN MEXICANO EN COSTA RICA
(EN MILLONES DE U\$S)
1995-2000**

1995	1996	1997	1998	1999	2000
80.4	29.9	32.7	35.3	92.5	20.0

Fuente: Comex: El Comercio y la inversión entre Costa Rica y México bajo el TLC en el 2000, junio 2001.

ni siquiera legislación discriminatoria entre el nacional y el extranjero para efectos de inversión. El Grupo Maseca está radicado en Costa Rica desde principios de los años setenta y es un inversionista activo que ha buscado, incluso, la diversificación.

Probablemente el elemento que incidió en promover las inversiones mexicanas en Costa Rica fue el auge del movimiento “político”: los viajes presidenciales, las misiones comerciales, los “cuartos adjuntos” durante las negociaciones y, finalmente, el propio impulso expansionista de las empresas mexicanas en tiempos de reinserción en el proceso de globalización.

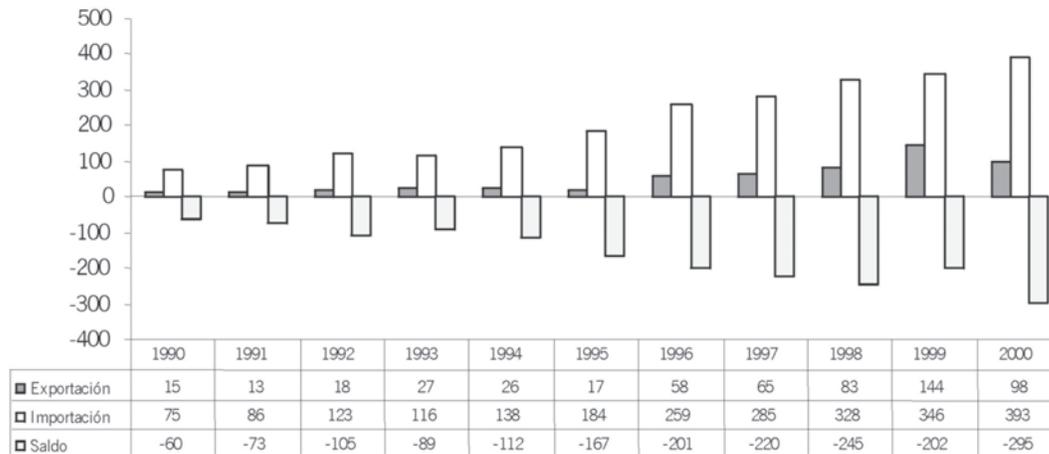
5.7 RESULTADOS COMERCIALES DE COSTA RICA Y NICARAGUA CON MÉXICO

Dada la anticipación con que fue generado el tratado correspondiente, el análisis de las relaciones entre Costa Rica y México puede arrojar bastantes luces en materia de qué se puede realmente lograr en este sentido (desde el 1 de enero de 1995). También el de

48 Véase el caso de la competencia entre ambas empresas en Eduardo Gitli (2000), *La inversión directa mexicana en Centroamérica. Eslabonamientos productivos y transferencia de tecnología*, UAM-CINPE, San José, Noviembre.

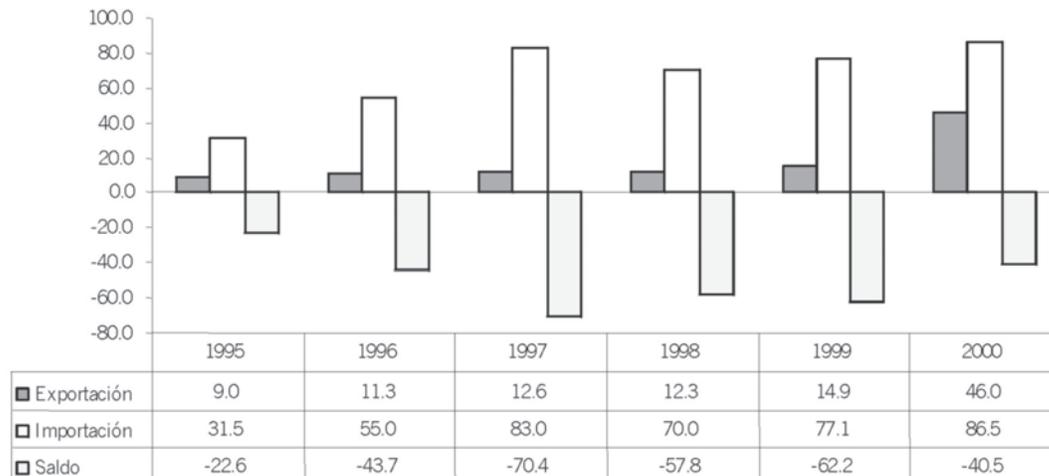
49 CEPAL hace hincapié en que porcentualmente la IED mexicana en Costa Rica en realidad descendió de 1995 a 1999. Empero, las cifras se ven distorsionadas por el efecto de las grandes inversiones de Intel en 1998 y 1999. El mismo estudio reconoce que de 1995 a 1999 la IED mexicana en Costa Rica creció de 80 a 96 millones de dólares (CEPAL Op. Cit, p.25), lo que para un país de cuatro millones de habitantes es una suma considerable, proviniendo de un país en desarrollo.

**COSTA RICA: INTERCAMBIO COMERCIAL CON MÉXICO
1990-2000
MILLONES DE DÓLARES**



Fuente: Procomer

**NICARAGUA: INTERCAMBIO COMERCIAL CON MÉXICO
1995-2000
MILLONES DE DÓLARES**



Fuente: Elaboración propia con datos del Data Intal hasta 1999, MIFIC para 2000

Nicaragua tiene interés, aunque recién se inició el 1 de enero de 1998.

Hay una aclaración que desde nuestro punto de vista resulta inevitable. En un ensayo publicado recientemente en la revista mexicana *Comercio Exterior* planteamos como hipótesis de trabajo, que de ahí en adelante, los análisis de flujo de comercio, donde participaban países en desarrollo, debían tomarse con sumo cuidado en la medida en que la sumatoria del valor en dólares de las exportaciones no explicaba adecuadamente su contribución al ingreso nacional.

Un dólar de determinados productos de maquila (o sistema de elaboración similar con escaso valor agregado) podría contener entre 10 y 20 centavos de ingreso nacional, en tanto que un dólar de carne podría llegar entre 80 y 90 centavos.⁵⁰ Hay todo un problema asociado a la eficiencia de los objetivos de

⁵⁰ Un intento de medición se encuentra en Eduardo Gitli y Randall Arce (2001), "La importancia de los tipos de exportaciones de Centroamérica", *Comercio Exterior*, Vol. 15, No. 6, junio.

la política comercial difícil de medir.⁵¹ Dejamos nota de esta dificultad, en la medida en que puede sesgar nuestras conclusiones. Como se desprende del gráfico, el intercambio comercial entre Costa Rica y México viene siendo, desde 1990, sistemáticamente negativo para el primero.⁵²

La evaluación oficial costarricense hace énfasis en que entre 1995 y el año 2000 la tasa media de crecimiento de las exportaciones de ese país a México fue de 42 por ciento, frente a una tasa de crecimiento de sus importaciones desde México de 17 por ciento.⁵³ Se podría objetar que el punto de partida debería ser el año 1994 (el TLC comenzó el 1 de enero de 1995). En este caso, las tasas medias equivalentes serían de 24 y 19 por ciento. El punto de partida marca una diferencia grande en la evaluación del resultado comercial, sobre todo tomando en cuenta el escaso nivel inicial de las exportaciones costarricenses.

No parece correcto, sin embargo, restarle importancia al hecho de que las exportaciones costarricenses pasaron de \$ 26 millones en 1994 a \$ 144 millones en 1999 y \$ 98 millones en el año 2000. Esto es, el tratado sirvió de alguna forma para “arrancar” la maquinaria del país pequeño hacia el más grande. Empero, cuando observamos el cambio en montos absolutos, apreciamos que las importaciones desde México subieron, desde 1994, en más de \$ 200 millones, en tanto que las exportaciones adicionales fueron de 80 millones de dólares hasta el año 2000.

Aquí estamos ante un punto de notoria importancia. El país más pequeño, Costa Rica, reproduce el patrón TLCAN para México.⁵⁴ Esto es, concentra sus exportaciones en pocos productos, de manera que la variabilidad de la situación en el mercado asociado es vital. En el año 2000 las exportaciones costarricenses cayeron de \$ 144 a \$ 98 millones. El peso de la caída estuvo en dos productos solamente: el aceite de palma en bruto y las partes y accesorios de computadoras. En realidad, el resto de los productos creció un 28 por ciento.

En 1999 el 68 por ciento de las exportaciones costarricenses a México estuvo concentrado en dos productos –aceite de palma en bruto y los accesorios para computadoras de Intel. En el 2000, estos dos productos representaron el 40 por ciento solamente, pero a costa de la pérdida de \$ 46 millones (los cinco primeros productos representaron el 55 por ciento de las exportaciones, véase el cuadro 14). Esto es, necesariamente la variabilidad de las exportaciones del país más pequeño debe ser superior a la del país grande. De hecho, durante el 2000 las importaciones desde México crecieron a un ritmo estable, parecido al promedio de los años anteriores. También conviene acotar que alrededor del 90 por ciento del aceite de palma costarricense se dirige hacia México. De manera que estamos frente a una doble concentración: a) en exportaciones centradas en pocos productos y b) en exportaciones que son dependientes del mercado mexicano. Debemos sin embargo aclarar que en el caso de las exportaciones de microprocesadores, que constituyen el otro gran producto de exportación hacia México, el total representa entre el 1 y el 2 por ciento de las exportaciones totales costarricenses de esos productos.

Con respecto a Nicaragua, la situación no es muy diferente. Por un lado, el primer cambio importante se produce recién en el 2000 cuando las exportaciones nicaragüenses se multiplicaron por 3.7, también comenzando desde una base sumamente baja. Las importaciones desde México crecieron en menor medida y lo que es más importante: en este caso el monto absoluto del déficit se está reduciendo de manera sistemática (de \$ 58 a \$ 40 millones). Empero al igual que en Costa Rica, las exportaciones nicaragüenses están concentradas en dos productos –cacahuates y animales vivos- mientras que las exportaciones mexicanas están más diversificadas. De hecho, en el 2000, cinco productos representaron casi el 94 por ciento de las exportaciones. El mercado mexicano fue vital para los cacahuates, representando más de la mitad de las exportaciones de este producto hacia todo el mundo. También en el caso del ron representaron más de un tercio (cuadro 15)

Esta situación tiene su análisis complementario. Siempre se ha hablado de introducir a la pequeña y mediana empresa en el modelo exportador. Para los países centroamericanos esto se aproxima a un imposible. Las causas pueden ser distintas y podría ser demasiado osado avanzar una hipótesis con pretensiones de seguridad. En nuestro caso, a continuación exponemos una posible línea explicativa.

El gobierno mexicano negoció de buena fe los tratados de libre comercio con las naciones centroamericanas. Pero a la hora de su aplicación, los montos implicados en importaciones son reducidos y eventual-

51 Para los gobiernos de algunos países un dólar exportado que contenga un salario de una persona por 20 centavos, podría valer más que un dólar exportado con tres salarios de 10 centavos cada uno. La teoría del comercio internacional no se ha ocupado de estos temas.

52 Históricamente siempre ha sido negativo.

53 Véase COMEX (2001), *El comercio y la inversión entre Costa Rica y México bajo el TLC en el 2000*, Ministerio de Comercio Exterior, San José, junio, p. 11. En este documento hay una errata en el cálculo de la tasa media de crecimiento anual.

54 Véase CEPAL (2001), *Libre Mercado y Agricultura. Efectos de la Ronda Uruguay y el TLC en Costa Rica y México*. LC/MEX/R.180, 30 de agosto.

Cuadro 15
IMPORTANCIA RELATIVA DEL MERCADO MEXICANO
COMO DESTINO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
EXPORTADOS DE COSTA RICA Y NICARAGUA
2000

Costa Rica	Participación	Nicaragua	Participación
Aceite en bruto	87.8	Otros cacahuates	53.7
Partes para procesamientos de datos	0.8	Los demás animales vivos	21.9
Hojas y tiras delgadas de aluminio	31.0	Ron	35.7
Anuncios, carteles y placas indicadoras luminosas	66.1	Semilla de ajonjolí	17.1
Pilas cilíndricas secas de 1.5 V	42.3	Carne bovina deshuesada	1.8
<i>Memorando</i>			
Importancia de los 5 productos en la exportaciones totales de Costa Rica a ese Mercado	55.0	Importancia de los 5 productos en las exportaciones totales de Nicaragua a ese mercado	93.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer y el MIFIC.

mente representan más que nada un dolor de cabeza para las autoridades de ese país, ya sea la Secretaría de Economía, la Dirección de Aduanas, la Secretaría de Agricultura, de Salud, etc. Hay decenas de pequeños pasos para dar cuando se trata de aplicar el tratado. Las oficinas centroamericanas de aplicación de acuerdos son demasiado pequeñas aún y sin experiencia en este tipo de problemas.⁵⁵ Pero además, es prácticamente imposible prever las dificultades que encontrarán los exportadores en las fronteras mexicanas. Para un pequeño exportador se puede tratar de un calvario que lo desaliente rápidamente, dado que sus costos de transacción son demasiado elevados.⁵⁶

5.8 NATURALEZA DEL INTERCAMBIO

La siguiente pregunta se refiere a la consistencia de la dicotomía agrícola-industrial en los flujos de comercio. En el cuadro 16 vemos que el patrón exportador de México hacia los países centroamericanos es esencialmente industrial, tanto en 1995 como en 1999, con

⁵⁵ Un experimentado negociador se sorprende de la infinidad de temas que él/ella negociaron de buena fe en grandes líneas, pero cuya aplicación depende de pequeños detalles que un administrador de aduanas o de medidas sanitarias debe poner en marcha, a veces con costo económico. De esta manera, algunos problemas solamente se pueden entender después que medió un obstáculo a una exportación específica. En otros casos, se trata de falta de previsión por parte de la oficina de aplicación de acuerdos. Por último, hay casos en que sencillamente se trata de falta de preparación de la propia empresa.

escasas variaciones (ver las dos columnas del lado izquierdo del cuadro). En cambio el patrón de sus importaciones desde la región es mucho más variable. Aquí es necesario tener en cuenta la escasa representatividad de los datos de importaciones de México desde la región dado que se trata de un comercio poco desarrollado. Por ejemplo, la casi totalidad de las importaciones provenientes de Nicaragua son agrícolas en tanto que las provenientes de Honduras, Costa Rica, El Salvador y hasta Guatemala son más bien industriales. La persistencia de este patrón es un tema de interés para profundizar durante los próximos años.

En las importaciones mexicanas desde Costa Rica se percibe el fuerte cambio entre 1995 y 1999 por efectos de las exportaciones de Intel. Recordamos entonces la observación que hicimos en el numeral anterior sobre los problemas de medición del valor nacional contenido en las exportaciones.

En lo que respecta a las importaciones de Costa Rica desde México de los principales productos, casi la mitad no son beneficiarios del acuerdo, dado que ya están en cero. Con las exportaciones desde Costa Rica ocurre todo lo contrario, casi la totalidad de las exportaciones se benefician del libre acceso o un

⁵⁶ Un pequeño exportador exitoso de cajas fuertes de Costa Rica -asentado y con tecnología de avanzada que vende sus productos en nichos de alto valor agregado en Estados Unidos y países europeos- nos contó que luego de algunas experiencias fallidas en las aduanas mexicanas, decidió suspender estas operaciones. Sus productos se exportan en pequeñas cantidades y no pueden resistir los procedimientos aduaneros mexicanos de manejo de contenedores consolidados.

arancel sustancialmente más bajo. Por tanto, podemos concluir que sí existe un elemento promocional percibido en la práctica. Esta conclusión es preliminar en la medida en que a la fecha solamente contábamos con los aranceles mexicanos que figuraban como base en el tratado.

Del otro lado, también se puede argumentar que casi el 60 por ciento de las exportaciones costarricenses son consideradas “estrellas nacientes”⁵⁷. Esto es, productos de importación dinámica en el mercado mexicano en los que Costa Rica está ganando mercado.

El caso de Nicaragua también presenta interés: el 80 por ciento de sus exportaciones estaban clasificados como “oportunidades perdidas”, es decir, productos de importación dinámicos en el mercado mexicano, donde Nicaragua no alcanza a capturar un porcentaje creciente. Esto indica que Nicaragua está bien posicionado, pero no ha adquirido competitividad.

La situación de El Salvador se acerca a la de Nicaragua, en tanto que Guatemala tiene sus productos concentrados en estrellas nacientes y menguantes, lo que indica que es probablemente el país que más pueda aprovechar los beneficios del tratado.

Cuadro 16
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
E IMPORTACIONES DE MÉXICO
DESDE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

1995

País	Importaciones de México		Exportaciones de México	
	Agrícolas	Industriales	Agrícolas	Industriales
Costa Rica	8.0%	92.1%	45.8%	54.1%
El Salvador	9.4%	90.4%	16.0%	84.0%
Guatemala	12.6%	87.4%	34.0%	65.9%
Honduras	14.3%	85.7%	26.2%	73.7%
Nicaragua	22.9%	77.1%	96.3%	3.7%
Panamá	3.4%	96.5%	4.8%	95.2%

1999

País	Exportaciones		Importaciones	
	Agrícolas	Industriales	Agrícolas	Industriales
Costa Rica	10.0%	90.0%	24.1%	75.9%
El Salvador	20.2%	79.8%	5.0%	95.0%
Guatemala	11.6%	88.4%	36.7%	63.2%
Honduras	15.8%	84.2%	34.0%	65.7%
Nicaragua	21.4%	78.5%	87.7%	12.3%
Panamá	8.4%	92.1%	9.3%	90.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del MAGIC.

⁵⁷ Las estrellas nacientes son productos dinámicos en el país de destino (su contribución a las importaciones totales del mercado meta crecen) en tanto que además el país exportador gana participación en el mercado meta en el producto especificado.

6.

BREVES NOTAS SOBRE LOS TLCs FIRMADOS POR CENTROAMÉRICA CON REPÚBLICA DOMINICANA, CHILE Y PANAMÁ

6.1 EL TLC ENTRE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

El 5 de noviembre de 1998 culminaron las negociaciones entre República Dominicana y los países de Centroamérica para alcanzar un tratado de libre comercio. El resultado llenó de optimismo a todos los participantes, al caribeño país se le abría la posibilidad de entrar en un mercado de más de 30 millones de consumidores con preferencias arancelarias en lo que sería su primer tratado comercial. Por su parte, para Centroamérica significaba el primer paso para ingresar en el mercado del caribe compuesto por un gran número de islas, de las que República Dominicana es una de las más populosas y la primera vez que los países Centroamericanos negociaban en forma conjunta.⁵⁸ Además, el hecho de que República Dominicana sea un país de habla hispana también facilitó el proceso de negociación y de acercamiento entre ambas partes.

El Tratado establece condiciones de acceso para cuatro grupos de productos de la siguiente manera: a) Un conjunto de productos para los cuales se eliminan totalmente los aranceles a partir de la entrada en vigencia del acuerdo. Estos productos representan un 83.2 por ciento del total exportado por Costa Rica a República Dominicana. b) Otro grupo de productos queda sujeto a un programa de desgravación arancelaria que finalizará en el año 2004 y corresponden a un 15.6 por ciento del potencial exportador costarricense. Destacan la carne bovina y porcina, los camarones, la leche y nata, el tomate, las salsas de tomate, el papel y los demás medicamentos. c) Otros productos son totalmente excluidos del Acuerdo, representan un 1.2 por ciento, aquí están el azúcar de caña, los aceites de

petróleo, el café, la harina de trigo, el arroz, los frijoles, las cebollas, productos avícolas y algunos productos textiles; y d) Para dos productos en particular, República Dominicana otorgó cuotas especiales para el acceso de los bienes costarricenses (pollo y leche en polvo).

En principio, las negociaciones se tornaron un poco difíciles, a pesar de que fueron llevadas a cabo bajo un ambiente cordial y con buena voluntad, República Dominicana presentó una lista de 26 productos sensibles que quería dejar excluidos del tratado, mientras que los países de Centroamérica presentaron un listado de tan sólo 7. Al final, República Dominicana aceptó reducir su lista a 16 productos y establecer una serie de compensaciones como cuotas para la entrada de leche, carne y frijoles importados desde Costa Rica y Nicaragua.⁵⁹ Lo que nadie esperaba, es que tales compensaciones iban a ser la piedra en el zapato que impidieran que el Tratado entrara en vigencia hasta marzo de 2002 (41 meses después de haberse firmado).

El conflicto de las cuotas se inició en el Congreso dominicano a inicios del 2001 cuando luego de que el Ejecutivo firmara la parte normativa del tratado (abril de 1998) y los protocolos (noviembre de 1998), aquel órgano debía darle el visto bueno. Uno de los puntos centrales del debate fue la sensación de que el tratado había sido mal negociado y que favorecía a Centroamérica.⁶⁰ Por esta razón, el Senado y el Congreso

59 Valenzuela, Mario y Pérez, Idoneria (2001) "Bonetti defiende negociación TLC con Centroamérica" En *El Siglo*, República Dominicana, febrero.

60 Reyes, Leo y Cadet, Marcos, (2001) "Canciller afirma TLC con CA no está atado a protocolos." En *El Siglo*, República Dominicana, marzo. Delgado, Esteban (2001) "La RD otorgó cuota de leche a Costa Rica con arancel de 10 por ciento." En *El Siglo*, República Dominicana, febrero. Y Bautista, Víctor (2001) "Errores en rondas de negociaciones causan rezagos en tratado con Centroamérica". En *El Siglo*, República Dominicana, febrero.

58 Si bien es cierto la negociación de la parte normativa se desarrolló en forma conjunta, las condiciones de acceso a mercado se negociaron bilateralmente. El análisis que sigue corresponde a las condiciones del tratado vigente entre Costa Rica y República Dominicana.

dominicanos aprobaron el tratado hasta marzo del 2001 con el objeto de que los protocolos firmados con Costa Rica y Nicaragua fueran negociados nuevamente.⁶¹

La negativa de República Dominicana se basaba en dos puntos fundamentales, el primero y más importante, las cuotas otorgadas a Costa Rica para la leche en polvo y la carne de pollo que son consideradas incorrectas y perjudiciales, y en segundo lugar, las cuotas de carne otorgadas a Honduras y Nicaragua que también irían en detrimento de los productores nacionales del isleño país.

En cuanto a la cuota de leche en polvo que Costa Rica negoció, el acuerdo consiste en que desde el inicio del tratado República Dominicana le permita el acceso a 2200 Tm con un arancel preferencial del 10%. El Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica ha valorado esta cuota en \$6 millones.⁶² La Asociación Dominicana de Hacendados y Agricultores (ADHA) así como la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) se han opuesto a tal cuota aduciendo que tal disposición contraviene la rectificación técnica que hizo República Dominicana en la OMC y podría generar problemas con otros socios comerciales.⁶³ Cuando el país ingresó a la OMC, logró que en la rectificación técnica se protegieran ocho productos considerados sensibles: azúcar, leche, maíz, arroz, habichuela, carne de pollo, ajo y cebolla. Tales bienes tienen una cuota específica de importación que se determina cada año con un arancel del 20%, importaciones por encima de la cuota deben pagar aranceles del 80% o más.

El supuesto problema surge cuando en la definición de los abastecedores principales que cuentan con una cuota de 32 mil toneladas de tal producto distribuida en un 70% para la Unión Europea, 15% para Nueva Zelanda, y 15% a los demás países considerados abastecedores principales, se incluye a Estados Unidos, Canadá y Costa Rica debido a una objeción que este último presentó. Los productores dominicanos aducen que antes de otorgar la cuota a Costa Rica dentro del TLC se debió haber consultado a los otros abastecedores principales, y que el arancel negociado es incorrecto pues es menor al de la cuota pactada en el seno de la OMC.

Un problema adicional que República Dominicana ve en esto, es que si le otorga la cuota a Costa Rica, se verá obligada a reducir el arancel de 20 a 10% a los demás países que participan en la misma, ya que todos reclamarían el trato de nación más favorecida. En este caso, los productores dominicanos temen ser afectados y perder cuota de mercado debido a la baja en el precio de la leche en polvo producto de una caída en el arancel de importación cercana al 50%.

Ante estos argumentos el gobierno de Costa Rica ha manifestado que en consultas hechas por su Misión en la OMC, no se han encontrado contradicciones o problemas con la cuota y que los otros socios considerados abastecedores principales como Estados Unidos no se oponen a la cuota negociada en el TLC.⁶⁴ Pero además, y aquí es donde está el meollo del asunto, han indicado que no existe razón por la cual se deban mezclar los dos acuerdos que República Dominicana ha firmado, que son dos cosas distintas y que ambos deben ser respetados: “es ilógico pensar que las cuotas que negocia un país en un acuerdo bilateral como un TLC, se deben deducir de una cuota negociada por ese mismo país en el foro multilateral de la OMC. A todas luces un país que asume compromisos bilaterales y multilaterales debe cumplir ambos y no supeditar unos a los otros. En ninguno de los dos procesos de negociación se mencionó, y menos se acordó, que una cuota estuviera relacionada con la otra, o sea que la cuota de 2200 TM de leche en polvo que se otorgaron mutuamente Costa Rica y República Dominicana, debía reducirse de la cuota de 4800 TM que este último otorgó a un grupo de países calificados como “Otros Abastecedores” en la OMC.”⁶⁵

Al parecer, el conflicto entre estas naciones se podría resumir en el dilema que enfrenta República Dominicana al otorgarle la cuota de leche a Costa Rica. Si se la entrega dentro de la cuota asignada a los países abastecedores en el seno de la OMC, lo más probable es que deba reducirle a todos ellos el arancel de importación a un 10% con lo que sus productores nacionales debían enfrentar mayor competencia externa y sus consumidores previsiblemente se beneficiarían con precios más bajos. Si opta por cumplir el TLC junto con los acuerdos de la OMC y le entrega una cuota a Costa Rica de 2200 TM de leche en polvo

61 Azcona, Manuel (2001) “Diputados ratificarían antes del 30 el Tratado de Libre Comercio” En *La República*, Santo Domingo, República Dominicana, marzo.

62 Ministerio de Comercio Exterior (1998), *Éxito en negociaciones con República Dominicana*, Comunicado de Prensa 011, San José, Costa Rica, noviembre.

63 Pérez, Idonelia, García, Daniel y Montero, Abraham (2001) “ADHA pide renegociar varios productos en TLC” En *El Siglo*, República Dominicana, febrero.

64 Acosta, Cándida (2001) “Costa Rica insiste en preferencias arancelarias” En *El Listín Diario*, República Dominicana, marzo.

65 Ministerio de Comercio Exterior (2001), Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica responde a argumentos de autoridades de República Dominicana, en relación con la no entrada en vigor del TLC, Comunicado de Prensa 157, San José, Costa Rica, octubre.

además de las 32000 TM que acordó otorgarle a sus abastecedores principales – que es la opción respaldada por el gobierno de Costa Rica – entonces vería aumentada en un 6.88% la cantidad de leche en polvo con acceso preferencial en sus fronteras, monto que algunos estiman representa un 1% del mercado⁶⁶. En este último caso los productores dominicanos debían enfrentar una mayor competencia externa y los consumidores podrían verse beneficiados, sin embargo, el efecto sería mucho menor al del anterior caso, pues el único país que gozaría de cuota con un arancel del 10% sería Costa Rica.

El final del conflicto entre ambas naciones se produjo cuando el 7 de marzo del 2002, el gobierno costarricense acordó dejar fuera de los protocolos la cuota de leche y el pollo para futuras negociaciones asignadas en el Tratado. Los empresarios acordaron “sacrificarse” y no entorpecer la entrada en vigencia del acuerdo, con el fin de apoyar a los otros sectores productivos que esperaban la culminación del tratado.⁶⁷ La posición oficial del gobierno dominicano había sido clara, y en varias ocasiones manifestó que apoyaría a su sector productivo por lo que no intercambiaría las cartas con los instrumentos de ratificación hasta que se llegara a un acuerdo sobre el tema con Costa Rica. Esta era la única forma en que el Tratado de Libre Comercio entraría en vigor.

6.2 EL TLC ENTRE CENTROAMÉRICA Y CHILE

En el marco de la reunión de presidentes de Centroamérica y Chile, celebrada en Santiago, Chile (abril de 1998), se acordó acelerar los procesos de integración comercial hemisférica a través de negociaciones tendientes a la conformación del Área de Libre comercio de las Américas (ALCA). Partiendo de esta base, se dio inicio a negociaciones directas con el propósito de llegar a firmar un tratado de libre comercio entre los países de la región centroamericana y Chile. El texto del marco normativo fue concluido y firmado en octubre de 1999 y se aplica bilateralmente entre cada país centroamericano y Chile. En el caso costarricense el tratado entró a regir en febrero 2002.

66 Ministerio de Comercio Exterior (2001), Obstáculos persisten para la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y República Dominicana, Comunicado de Prensa 156, San José, Costa Rica, octubre.

67 Cabe destacar que en octubre del 2001 y en enero del 2002 este intercambio se había pospuesto debido al conflicto existente con la oposición dominicana a la aplicación de las cuotas negociadas en el TLC.

Cabe señalar que, aunque los países centroamericanos actuaron conjuntamente ante Chile, las diferencias en los sistemas productivos de la región y en las legislaciones de cada país impidieron las negociaciones en bloque en determinadas áreas, tales como la lista de bienes no incluidos, los programas de desgravación y las normas de origen. Los aranceles aduaneros entre Costa Rica y Chile serán eliminados en cuatro periodos a saber, inmediatamente después de la entrada en vigencia del tratado y dentro de plazos de cinco, 12 y 16 años. En el caso de Nicaragua, Chile eliminará sus aranceles en cinco periodos principales, correspondiente a cuatro, cinco, siete y 15 años. Nicaragua, por otro lado, eliminará sus aranceles a los bienes chilenos inmediatamente o en plazos de dos, cuatro, nueve y 15 años. La desgravación en el caso de El Salvador será en plazos de cinco, ocho, diez y 16 años, en tanto Chile eliminará sus aranceles inmediatamente o en plazos de tres, cinco, ocho y 10 años.⁶⁸

El tratado no incluye capítulos sobre propiedad intelectual o servicios financieros. Las normas sobre inversión corresponden a los acuerdos bilaterales de inversión firmados por cada país centroamericano con Chile, pero tendientes a analizar la posibilidad dentro de los dos años a partir de la entrada en vigor del tratado, desarrollar y ampliar la cobertura de estas normas sobre inversión.⁶⁹

Costa Rica y Chile acordaron la exclusión del pollo, los huevos, los embutidos de pollo, los productos lácteos y las hortalizas, aceite, frijoles, productos forestales, harina de trigo y azúcar. Con esto la aprobación de este TLC, el 94.6% de los productos costarricenses entrarán con arancel cero al mercado chileno, mientras que un 73.4% de las exportaciones chilenas gozarán de libre comercio en el mercado costarricense. Mientras en el caso de Nicaragua y El Salvador, el porcentaje es, respectivamente, del 77 por ciento y del 83 por ciento de los productos. A febrero del 2002 las negociaciones sobre acceso al mercado con Guatemala y Honduras aún no habían concluido.

El tratado de libre comercio entre Centroamérica y Chile debería diversificar el intercambio comercial que está aún muy concentrado por parte de Centroamérica. Más de la mitad de sus exportaciones

68 Salazar José M, y Maryse Robert (2001) *Hacia el libre comercio en las Américas*. Organización de los Estados Americanos (OEA), Washington.

69 Ministerio de Comercio Exterior (1999) *Conclusión de la negociación del TLC Costa Rica –Chile*. Comunicado de Prensa 021, San José, Costa Rica, octubre.

corresponden a azúcar (50.5%) y productos farmacéuticos (5%). Otros productos considerados fuertes, como textiles, café y banano, apenas alcanzaron participaciones de 3.7% y 0.6% para estos dos últimos respectivamente para el 2000.

Las importaciones centroamericanas provenientes de Chile tienen una mayor diversificación. En sus compras externas (16.6 %) de las importaciones son productos de cobre, 11.3 % hortalizas, frutas y manufacturas de madera tienen una participación del 10% y 8.1% respectivamente para el año 2000. Ciertamente podemos mencionar que Chile es un mercado importador diversificado en cuanto a países proveedores, productos e importaciones (18 millones de dólares), con un tamaño de mercado atractivo para la oferta exportable de Centroamérica. Por lo que existe un potencial de crecimiento de las exportaciones de la región. Sin embargo, este a la vez es un país sumamente competitivo donde la mayoría de nuestros productos tendrán que competir con los de países suramericanos, especialmente (Ecuador y Paraguay) que son importantes abastecedores de productos que ofrece la región centroamericana.

6.3 TLC CENTROAMÉRICA – PANAMÁ

Panamá planteó en 1996 a los países centroamericanos el deseo de reformular su vinculación comercial con cada uno de ellos, con miras a darle un giro a las actuales relaciones comerciales. Entre los objetivos que Panamá pretendió entonces estaba el crear un instrumento que actualizase los acuerdos preferenciales bilaterales vigentes en materia de liberalización comercial e incluir algunos otros como los eran el comercio de servicios y oportunidades de inversión⁷⁰.

En 1999, después de realizadas tres rondas de negociación, las negociaciones sufrieron un impasse por no contar con el ambiente político en ese momento, no obstante estas se vuelven a retomar en marzo del 2000 en la Reunión Ministerial y Viceministerial celebrada en Panamá entre Centroamérica y Panamá, para impulsar la concertación y firma de un Tratado de Libre Comercio entre ambas partes.

En el tema referido a la contratación pública, que es un capítulo que no se incorpora en los demás acuerdos que está negociando la región, se negoció la creación de un solo mercado de contratación pública en el ámbito de los bienes, servicios y construcción de obras públicas requeridos por las entidades públicas de las partes signatarias de este tratado. En tal sentido,

las partes se comprometen a garantizar la participación de proveedores en igualdad de condiciones en sus compras gubernamentales bajo los principios de trato nacional y no discriminación, lo que permitirá un acceso efectivo de nuestros proveedores al mercado gubernamental centroamericano. Es importante decir que aún no se tiene la lista de entidades que estarán excluidas del ámbito de aplicación de este capítulo, lo que implica que una vez que se finalice esta fase, el relacionado con la Contratación Pública entrará a regir a los 18 meses de la entrada en vigencia de este tratado.

Panamá es un país con niveles de desarrollo similares al resto de la región, por lo cual las negociaciones se dieron con un planteamiento en el que la desgravación será inmediata a la fecha de entrada en vigor del acuerdo, esto para lograr a corto plazo la mayor introducción de productos en los cuales se tiene ventajas competitivas claras. El Salvador fue el primer país de la región en firmar el acuerdo con Panamá con lo cual se espera que el 90% de los productos entren sin aranceles en el mercado panameño. En el caso de Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala apenas se han concluido las negociaciones del texto del tratado (mayo de 2001).

Cabe señalar, que el texto del acuerdo entre El Salvador y Panamá tiene una cobertura amplia en materia de servicios y en particular para los servicios financieros y de seguro, pero que deja muy claro un estricto marco regulador⁷¹ en ambas partes, debido a que este sector en Panamá tiene una mayor capacidad de inversión y es un subsector muy fuerte. En el caso de Costa Rica una preocupación manifestada por el sector industrial en relación con las negociaciones con Panamá, se relaciona principalmente con problemas de triangulación de productos de terceros países a través de la Zona Libre Colón.

En cuanto a las exportaciones de Centroamérica hacia Panamá es de destacar el hecho que durante los años 1995 y 2000 sin presencia de TLC, las exportaciones centroamericanas hacia ese país hayan mostrado una tendencia ascendente, de tal manera, que para los dos años en mención, las ventas crecieron en un 10.8%, mientras las importaciones desde ese país crecieron en 13.4%. Lo anterior permitió que este país se haya

70 Viceministerio de Comercio Exterior de Panamá (2001) *Estatus de las negociaciones del TLC*. Panamá.

71 Para el caso del El salvador, el comercio de seguros de riesgo a base de primas, solo podrá hacerse en El Salvador por sociedades de seguros constituidas de acuerdo con la ley de Seguros, por ende las empresas panameñas no podrán vender sus pólizas en el mercado salvadoreño salvo que, dicha empresa compre o establezca una compañía de seguros en El Salvador que respalde esas pólizas de seguros (Ministerio de Economía del El Salvador.)

convertido en un destino importante para las exportaciones de la región centroamericana (ver cuadros del 3 al 7).

Podríamos concluir que, la formulación de este acuerdo entre Centroamérica y Panamá, formalizaría vínculos existentes más que abrir oportunidades para nuevos intercambios comerciales, ya que ambas partes

han mantenido fuertes lazos comerciales durante los últimos años. Lo cual va más allá de una profundización comercial, se trata de relanzar un proceso de integración regional que ha sido de alguna manera debilitado por circunstancias que han llevado a los países a negociar de manera aislada y no como un bloque económico.

7.

CONCLUSIONES

La política comercial no puede estar basada en negociaciones. Más bien, éstas deben ser una parte de la política comercial. A su vez, ésta debe estar encajada en una estrategia de desarrollo. Por omisión, se podría suponer que la mejor estrategia es “no tener una estrategia”, pero hasta el Banco Mundial está comenzando a pensar –aunque de manera muy tímida– en la necesidad de una política industrial.⁷² Mientras no se genere esa asociación, resulta muy difícil pensar en el éxito de los acuerdos comerciales. Esto es, hay una línea de beneficios en los TLCs (y en la apertura en general) que está demarcada por la presencia de políticas proactivas para facilitar la transición de la sustitución de importaciones hacia el éxito exportador.

Negociar tiene un costo de oportunidad, sobre todo cuando los negociadores llevan el peso de la política económica en sí. Una estimación gruesa que considere los salarios de un equipo de 15 personas, más los viajes necesarios arrojaría un total de \$700,000 para una negociación anual con un solo país. Pero, el verdadero costo es suponer que éste es el eje central de las políticas públicas.

En realidad, el único TLC fuera del regional, es el firmado con México. A la hora de redactar este ensayo (febrero del 2002) teníamos en operación solamente los respectivos TLCs con México de Costa Rica (7 años), Nicaragua (3 ½ años), los países del Triángulo del Norte (menos de un año) y el de Costa Rica con Chile recién se estaba implementando. De hecho, el gran salto en el comercio de Nicaragua fue recién en el año 2000. El acuerdo operativo entre El Salvador y República Dominicana es también reciente.

72 Véase The World Bank (2001), *From Natural Resources to the Knowledge Economy. Trade and Job Quality*, Washington, DC septiembre. Conviene subrayar que no existe aún en el Banco Mundial una idea específica sobre la materia de política industrial (y menos oficializada), aunque se está trabajando sobre políticas públicas de promoción del desarrollo.

73 Agradezco la idea en esta materia a Amparo Pacheco.

Por tanto, no hay paso a un análisis verdadero de impactos de apertura. La verdadera apertura en los países centroamericanos ha sido hasta ahora la dispuesta en los programas de ajuste estructural en primer lugar, y en un segundo, algo más distante, lo negociado en la Organización Mundial del Comercio.⁷³

Un resultado práctico de las negociaciones ya transcurridas se relaciona con el impacto traumático de las negociaciones con México. Este último produce y exporta prácticamente todo lo que Centroamérica produce y/o importa. Por tanto el paso importante hacia la apertura en el seno de ALCA ya está dado. No es casualidad entonces que el resto de los blancos móviles esté en países como Trinidad y Tobago, República Dominicana y Panamá. Continúa en una incógnita mayor las negociaciones con Chile y, menor las llevadas a cabo con Canadá.

El avance de las negociaciones de la OMC será sumamente lento. Este parece ser el mensaje de la reunión de Qatar de noviembre del 2001.⁷⁴ Aunado al hecho de que el Congreso de Estados Unidos expresó su sentir de que desea iniciar cuanto antes las negociaciones con los países de la Cuenca del Caribe⁷⁵ y que de manera extra-oficial ya han comenzado las reuniones de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos con los países centroamericanos, a efectos de ir preparando las condiciones técnicas para una futura negociación (extra-ALCA), nos da una

74 Históricamente, el impulso al TLCAN provino del estancamiento de la Ronda Uruguay. Oficiales costarricenses sostienen que el momentum de la negociación entre Costa Rica y Canadá estuvo determinado por el fracaso de la reunión de la OMC en Seattle a finales de 1999. Las lentitudes en las negociaciones multilaterales son los momentos clave para acelerar las relaciones y el acceso a mercados con países desarrollados.

75 Eso fue en ocasión de la Ley que concede la ampliación de beneficios (unilaterales) a los países de la Cuenca del Caribe en mayo del 2000. Véase en Gitli y Arce, Op Cit 2000 (“¿Qué significa...?”)

imagen de conjunto en el sentido de que los gobiernos centroamericanos se sienten más cercanos a un acuerdo con ese país.

Existe la impresión de que es mucho más sencillo negociar con países grandes que con los países pequeños. Las negociaciones entre países centroamericanos y República Dominicana y Chile, además de Panamá se arrastraron por años y culminaron en la República Dominicana deseando reabrir el tratado con Costa Rica, luego de aprobado en ambos congresos; en el segundo caso con demoras inexplicables en el congreso chileno y con respecto a Panamá en una indecisión que se remonta a décadas.⁷⁶ No obstante, en algunos de ellos existen posibilidades interesantes para la industria centroamericana, en particular en República Dominicana, Panamá y Trinidad y Tobago. En todo caso, la amplitud de los sectores excluidos nos da una buena idea de las dificultades de negociar estos tratados.

Se advierte un reconocimiento de que la firma de un tratado no es el fin de la actividad del gobierno en torno a promover el comercio a través de las aperturas recíprocas. Dos elementos son a nuestro juicio indispensables como complemento de los tratados si se desea que operen en la práctica:

- La creación de una oficina de administración de tratados que se encargue de dar seguimiento operativo a cada uno de los problemas que se presente con un exportador.
- La creación de un verdadero programa de promoción de exportaciones en el mercado de destino (participación de misiones, en ferias, explotar los mecanismos de financiamiento posibles, hasta crear una oficina especializada en el país de destino).⁷⁷

Ambas constituyen exigencias, en particular la primera, de las gremiales de exportadores centroamericanas. Ya en estos momentos existen oficinas de este tipo (de aplicación de tratados) por lo menos en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras. El éxito de estos acuerdos va a estar compuesto en buena medida por lo acertado del funcionamiento de dichas oficinas, por lo que pensamos que deberían crecer con el tiempo y hacerse más importantes.

76 De hecho, Panamá tiene en estos momentos una importancia similar a la de México en el comercio exterior centroamericano, a pesar de no existir TLC y de la diferencia de tamaños.

77 Estas oficinas no son tan caras como parece, dado que pueden cobrar por servicios brindados a personas de negocios en general, no solamente a exportadores (alquiler de espacio de oficinas, servicios varios, venta de información). Por ejemplo, esta es la tendencia que están siguiendo las oficinas en el exterior de Bancomext.

La ausencia de un protocolo que permita la acumulación regional para efectos de cumplir con las normas de origen constituye una prueba de la lentitud de los mecanismos de trabajo para mejorar la eficiencia de los acuerdos. Un elemento central para el crecimiento económico es la articulación de las cadenas exportadoras.⁷⁸ La similitud de la producción final en muchos países de la región lleva a pensar en la posibilidad de promover la producción de bienes intermedios con sus efectos positivos en la profundización de los sistemas de innovación nacionales y una mejor calidad y cantidad en el empleo.

Hay una fuerte tendencia a traer a luz los problemas prácticos que arroja la promoción de exportaciones hacia países como México. Hemos encontrado una explicación en el hecho de que las importaciones desde las naciones centroamericanas son marginales para este país y los problemas se tratan con escasa prioridad. No creemos en la mala voluntad mexicana, sino en la necesidad de incorporar estos aspectos en la estrategia de promoción de exportaciones hacia los mercados meta donde existen TLCs.

Existen evidencias de que las inversiones mexicanas en Centroamérica crecieron en la segunda mitad de los años noventa, pero no hay una explicación clara de cuál es la relación con el TLC. Se trata de empresas orientadas fundamentalmente hacia el mercado interno centroamericano, cuyas compras de insumos desde México no se han beneficiado particularmente del tratado. El capítulo de inversiones tampoco representa un salto dramático, por lo que podríamos concluir que los factores centrales que impulsaron la entrada de la IED mexicana fueron los acercamientos empresariales al amparo de las negociaciones y la propia búsqueda de las empresas mexicanas de posicionamiento fuera del país, sobre todo en aquellos mercados en los que, por la naturaleza de los productos, resulta difícil pensar en un comercio elevado.

Se percibe claramente una tendencia en los TLCs con México y otros países, hacia excluir productos y sectores donde podrían existir avances significativos en la competencia y que por tanto retrasan su reconversión, no solamente en su reingeniería productiva sino en la empresarial. Esto podría ser una verdadera oportunidad perdida de cara al ingreso al ALCA, programado para el 2005. En todo caso, los países centroamericanos están más cercanos a una asociación bilateral con Estados Unidos que el resto del continente. Los sectores que aparecen reiteradamente como excluidos son el lácteo, avícola y el azúcar.

78 O como diría un experto del Banco Mundial en una reunión: crear las condiciones para que esta articulación se pueda dar cuando sirva para mejorar la rentabilidad de las empresas.

El enfoque de negociaciones de los países centroamericanos es por ahora algo tímido. Da la idea de que se trata más bien de pasos para “acumular puntaje” antes de negociar con Estados Unidos. Los sectores privados se han despertado más en las negociaciones con República Dominicana y con Trinidad Tobago (“definitivamente”- como nos dijo la directora ejecutiva de COEXPORT en El Salvador).

Finalmente, la culminación de los TLCs con México ha dado paso al lanzamiento del Plan Puebla Panamá a mediados del 2001. Es un tema demasiado “caliente” como para extraer grandes conclusiones en este momento.⁷⁹ En general, la actitud es de apoyo calificado. Dado que no contradice nada de lo que se está haciendo en Centroamérica y sirve para mejorar la posibilidad de conseguir financiamiento para las obras de infraestructura, es bienvenido, pero no ha generado grandes expectativas.

De hecho, la salida mexicana hacia los países centroamericanos constituye un paso muy importante, tanto para sus empresas como para las relaciones políticas entre ambas partes. Algunos empresarios

empiezan a ver que en realidad, el corredor Puebla-Panamá es un ámbito natural con muchas afinidades, y están comenzando a explorar las posibilidades que ofrece el intercambio. De ahí a que esto sea “relevante”,⁸⁰ todavía hay un gran salto.

Por último, no podemos dejar de lado la inexistencia de un panorama claro en relación a la secuencia de consultas a los sectores privados, a la sociedad civil, así como de una falta de mecanismos participativos. No hay nación centroamericana que no lo haya tratado de hacer, ya sea por presiones nacionales o internacionales. Empero, la observación de Silvia Ostry acerca de que las negociaciones comerciales, constituyen una especie de salto por encima de los procedimientos democráticos tradicionales sigue siendo válida. Las discusiones a profundidad sobre nuevas materias legales son prácticamente ignoradas. Por otra parte, se mantiene el principio de que se negocian productos, más que tipos de productores, lo que lleva a no relacionar las negociaciones con los impactos sociales.

79 En varios países de la sub-región encontramos simultáneamente expresiones oficiales y semi-oficiales de apoyo decidido y de indiferencia. Esta es una característica de las relaciones históricas entre México y los países centroamericanos. De hecho, el PPP retoma el sendero de los acuerdos de Tuxtla Gutiérrez (de 1991), los que salvo en lo comercial no se cumplieron. Se comprende el escepticismo.

80 La expresión se tomó prestada de Michael Michaely (1996), *Trade Preferential Agreements in Latin America*, World Bank, Policy Research Working Paper, No. 1583, March.

ANEXOS

PERSONAS ENTREVISTADAS

Hans Bucher – Gerente, Grupo Maseca para Centroamérica,
Costa Rica

Marco Castro – Especialista en clusters, Programa Nacional
de Competitividad, El Salvador

Frida Cestoni – Programa Nacional de Competitividad, El
Salvador.

Carlos García Córdoba – Gerente General, Grupo Garbal,
El Salvador.

Mauricio Infante – Director General PROESA (Promoción
de Inversiones), El Salvador

Waldo Jiménez – Gerente Técnico, Asociación Nacional de
la Empresa Privada, El Salvador.

René Jiménez – Gerente Administrativo – Grupo Garbal, El
Salvador

Jorge Luis Magaña – Gerente General, Industrias Magaña,
El Salvador.

Erick Montero – Director Ejecutivo de la Cámara Nacional
de Productores Lecheros, Costa Rica.

Amparo Pacheco – Directora de la Oficina de Aplicación de
Acuerdos, Ministerio de Comercio Exterior, Costa
Rica.

Saramelia Rosales – Negociadora Agrícola, Ministerio de
Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua.

Claudia Umaña – Directora de Política Comercial, Ministerio
de Economía de El Salvador.

Cuadro 17 CLASIFICACIÓN DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA	
Clasificación de desgravación arancelaria	Significado
A	Desgravación inmediata
B2	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán de manera inmediata.
B3	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en tres cortes anuales iguales a partir del primer día del tercer año de vigencia del tratado.
B4	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en cuatro cortes anuales iguales a partir del primer día del cuarto año de vigencia del tratado.
B5	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en cinco cortes anuales iguales a partir del primer día del quinto año de vigencia del tratado.
B6	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en seis cortes anuales iguales a partir del primer día del sexto año de vigencia del tratado.
B7	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en siete cortes anuales iguales a partir del primer día del séptimo año de vigencia del tratado.
C10	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en ocho cortes anuales iguales a partir del primer día del octavo año de vigencia del tratado.
C11	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en nueve cortes anuales iguales a partir del primer día del noveno año de vigencia del tratado.
C12	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en diez cortes anuales iguales a partir del primer día del décimo año de vigencia del tratado.
C8	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en once cortes anuales iguales a partir del primer día del décimo primer año de vigencia del tratado.
C9	Los aranceles aduaneros aplicables a los originarios comprendidos en dicha categoría se eliminarán en doce cortes anuales iguales a partir del primer día del duodécimo año de vigencia del tratado.

LIBERALIZACIÓN COMERCIAL
EN CENTROAMÉRICA:
UN ANÁLISIS DE LAS
DISTINTAS ESTRATEGIAS

*Jorge Lavarreda,
Roeland Pieper
Guillermo Díaz*

*Centro de Investigaciones
Económicas Nacionales
(CIEN)*

Guatemala, 2002

1.

INTRODUCCIÓN**ANTECEDENTES**

Durante los últimos años los países centroamericanos han promovido la liberalización comercial, utilizando distintas estrategias. En primer lugar han liberalizado el comercio en forma unilateral, de lo cual es un ejemplo parte del proceso de desgravación arancelaria. También han hecho esfuerzos por renovar la integración centroamericana¹, para liberalizar el comercio regional. La tercera estrategia ha consistido en la negociación y firma de acuerdos preferenciales bilaterales con otros países. Finalmente, han participado en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Aunque los países centroamericanos han utilizado una combinación de las estrategias mencionadas, no está claro si su aplicación ha respondido a una política comercial previamente definida, coherente y consistente a lo largo del tiempo.

El objetivo del presente estudio es analizar las ventajas y desventajas para Centroamérica de la liberalización comercial a través de las estrategias unilateral, bilateral, regional y/o multilateral. La metodología básica utilizada es la investigación documental, encuestas entre empresarios y entrevistas a personas relacionadas con el tema.

ORGANIZACIÓN DEL DOCUMENTO

En la segunda sección se presenta una revisión de la literatura sobre la liberalización comercial, específicamente sobre las estrategias disponibles para promover la apertura comercial; es decir las estrategias unilateral, multilateral, regional y bilateral. También se describe lo que se debate en la literatura en torno a la liberalización comercial, para ubicar al lector en el contexto en que se desarrolla este trabajo.

En la tercera sección se describe y analiza la política de apertura comercial seguida por los países centroamericanos durante los últimos años. El análisis se ha dividido en cinco partes, según los mecanismos de apertura comercial que han empleado los países centroamericanos: la apertura unilateral; la apertura multilateral; tratos preferenciales para Centroamérica; la apertura regional; y los acuerdos preferenciales bilaterales.

En la cuarta sección se presentan las principales conclusiones del estudio y se formulan algunas recomendaciones en cuanto a la estrategia de liberalización comercial de los países centroamericanos.

1 A través de acuerdos preferenciales plurilaterales

2.

REVISIÓN DE LITERATURA

Se cuenta con dos opciones para abordar el tema. Una consiste en analizar las estrategias de liberalización comercial, simplemente suponiendo que ésta es deseable *per se* y resultado de un proceso de integración global inminente. La otra es incluir primero el debate que se menciona en la literatura sobre la liberalización comercial y luego analizar las estrategias de liberalización. Se optó por la primera forma, debido a que el objetivo de este trabajo no es analizar las conveniencias o inconveniencias de la liberalización comercial, sino más bien aceptarla como un hecho y evaluar las posibles estrategias que pueden seguirse para implementarla. En todo caso, se incluye un recuadro que resume parte del debate sobre la misma.

DEFINICIONES BÁSICAS

Para evitar confusiones, a continuación se presentan las definiciones básicas que se utilizan a lo largo de este trabajo. Por el objetivo del estudio, se considera conveniente comenzar con una definición de liberalización comercial, y luego seguir con las de cada una de las estrategias para conseguirla.

Dean, Desai y Riedel (1994) analizan los distintos conceptos de liberalización comercial que se han presentado en la literatura sobre las reformas de la política comercial. En general, la liberalización se ha

concebido como orientarse más hacia fuera. Esta definición suele ser interpretada de tres formas: los países pueden considerarse más orientados hacia fuera si sus reformas comerciales implican un acercamiento a la neutralidad, la liberalidad o la apertura. Acercarse a la neutralidad implica igualar (en promedio) los incentivos entre los sectores que compiten por las exportaciones y las importaciones. Un régimen más liberal es aquel en que el nivel de intervención se ha reducido. Finalmente, una mayor apertura significa un incremento de la importancia del comercio en la economía nacional (como porcentaje del PIB). Debe destacarse que un régimen más neutral no necesariamente significa más liberal². Como el lector puede imaginar, es difícil construir indicadores “satisfactorios” para medir las distintas interpretaciones de la definición de liberalización comercial. En la literatura se han utilizado dos indicadores para medir el grado en que un país restringe su comercio: individuales y agregados.

Tansisni et al. (2000) argumentan que un país protegido por un conjunto de instrumentos³ de política comercial puede levantar su protección mediante distintas estrategias de liberalización comercial. Cabe destacar que ésta puede ser total o parcial⁴; que la reducción o eliminación de barreras comerciales puede o no tener un carácter discriminatorio, y que la reducción o eliminación de barreras comerciales puede o no tener un carácter de reciprocidad. La discriminación implica, por ejemplo, que el mismo bien puede ser importado libre de aranceles (o a menores aranceles) desde un país socio, mientras tiene que pagar tarifa (o una tarifa mayor) cuando proviene de países fuera del acuerdo. La reciprocidad implica concesiones mutuas entre quienes participan en la negociación.

2 Greenaway (1993) señala que un régimen más neutral puede alcanzarse tanto mediante una reducción de las barreras a las importaciones como mediante la introducción de un sistema equivalente de subsidios a las exportaciones. El primer caso implicaría un régimen más liberal y el segundo uno menos liberal

3 Por ejemplo, los aranceles o tarifas a las importaciones, las restricciones cuantitativas a las importaciones, el subsidio a las exportaciones, las restricciones voluntarias a las exportaciones, las normas técnicas o estándares de productos, los controles de aduana, etc.

4 Por ejemplo, sólo se desgrava una parte de los bienes comerciables o simplemente se realiza una reducción de barreras comerciales, sin llegar a eliminarlas totalmente.

Un país que realiza una liberalización comercial en forma *unilateral* lo hace independientemente de que otros le abran sus mercados al comercio internacional o no. Es decir, la estrategia de apertura unilateral consiste en reducir los obstáculos nacionales al comercio internacional, sin esperar contrapartida en el resto del mundo (reducción no discriminatoria, y sin reciprocidad, de las barreras comerciales).

La estrategia de liberalización comercial *bilateral* consiste en reducir los obstáculos al comercio en forma discriminatoria ante un solo socio, pero requiriendo la reciprocidad del otro país. Si un país busca un mayor número de socios (al menos dos, pero menos que el resto del mundo) la apertura sería plurilateral. Por liberalización comercial *regional* puede entenderse la apertura plurilateral entre países que comparten un ámbito geográfico, histórico, cultural o económico (se les conoce también como “bloques comerciales”). Por lo tanto, en este documento la apertura regional será interpretada como sinónimo de la apertura plurilateral, y la apertura bilateral como un caso específico de la apertura regional. Estos acuerdos de integración regional difieren en cuanto al grado de coordinación que se establece entre las políticas económicas de los países miembros, el grado de intensidad de las reducciones de trabas al comercio y de la cobertura del campo de los acuerdos, y se suelen clasificar de la siguiente forma⁵:

- *Acuerdos preferenciales de Comercio*. Consisten en que los socios fijan aranceles preferenciales más bajos sólo para el intercambio de bienes producidos en los países miembros suscriptores del acuerdo.
- *Acuerdos de Libre Comercio*. Consisten en la eliminación de los aranceles entre los países firmantes del acuerdo, pero cada país mantiene su propia política comercial con respecto al resto del mundo.
- *Unión Aduanera*. Corresponde a un grado mayor de integración, en el que los países miembros no sólo eliminan los aranceles entre sí, sino que, además, adoptan aranceles externos comunes con respecto al resto del mundo.
- *Mercado Común*. Es una unión aduanera que incluye, además, libre movilidad de factores de producción (personas y capitales) entre los países que forman parte del acuerdo.
- *Unión Económica*. En este caso existe, además de todo lo característico de un mercado común, una

coordinación de las políticas económicas de los países miembros (política fiscal, política monetaria y cambiaria, etc.).

- *Unión Monetaria*. Por último, puede llegarse a una integración económica total, en la que los países pasan a ser como regiones de un mismo Estado. En este caso existe una sola moneda dentro del área, y una sola política cambiaria y de reservas internacionales.

La estrategia de liberalización comercial *multilateral* consiste en la reducción de los obstáculos al comercio acordados por los países del mundo (en la práctica, los países miembros de la OMC), después de un proceso de negociación⁶. Por lo tanto, el multilateralismo puede entenderse como un proceso de liberalización del comercio mundial. El comercio internacional estuvo regulado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) desde 1947, pero, a partir de los acuerdos de la Ronda Uruguay, se transformó en la Organización Mundial del Comercio. Los principios fundamentales del GATT son la no-discriminación, la reciprocidad y la transparencia.

El artículo I del GATT establece la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), lo cual significa que cualquier beneficio, preferencia o privilegio que un país otorga a un producto proveniente de otro país determinado debe ser aplicado automáticamente a este producto proveniente de todos los demás países que suscribieron el GATT (principio de no discriminación). Esta cláusula, que ha sido una de las más importantes en el comercio internacional, implica que está prohibida la aplicación de políticas comerciales discriminatorias entre los países miembros del GATT. En este sentido los acuerdos bilaterales y regionales entran en conflicto con el principio de NMF, y fueron acomodados mediante estipulaciones adicionales en el GATT.

En 1979 entró en vigencia la *Cláusula de Habilidad* (“Enabling Clause”) del GATT, mediante la cual se autorizan los acuerdos preferenciales parciales en dos situaciones: países desarrollados pueden otorgar beneficios arancelarios unilaterales (sin recibir ningún tipo de contrapartida a cambio) a países en desarrollo; o dos o más países en desarrollo pueden firmar acuerdos preferenciales entre sí (cabe destacar que se permite que sean parciales). Esta cláusula ha permitido el establecimiento de los beneficios otorgados por los

5 Todos estos acuerdos pueden clasificarse como “acuerdos comerciales preferenciales”

6 Las instancias de esas negociaciones se llaman “Rondas”

países desarrollados a los países en desarrollo, en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁷.

Además, el artículo XXIV del GATT permite que dos o más miembros de la OMC puedan firmar acuerdos preferenciales, siempre y cuando los mismos cumplan con las siguientes características. En primer lugar, el acuerdo preferencial debe eliminar completamente las barreras a una “proporción sustancial de todo el comercio”⁸ entre los países suscriptores del mismo (los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras se acomodan al artículo XXIV). Por lo tanto, un requisito clave de este artículo es que el intercambio de preferencias no sea parcial, sino total; es decir, que tengan como objetivo una total liberalización comercial al interior de la región integrada (por ejemplo, deben resultar en la formación de un área de libre comercio o una unión aduanera). Adicionalmente, el acuerdo no debe resultar en un aumento de las barreras al comercio con el resto del mundo (países que no pertenecen al acuerdo). Como puede verse, este artículo es la única vía que tienen los países desarrollados para recibir preferencias comerciales.

Finalmente, es importante señalar que, en la práctica, las distintas estrategias de liberalización comercial raras veces tienen como resultado una liberalización total del comercio, sino que significan más bien un proceso de mayor orientación hacia fuera.

ESTRATEGIAS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

A continuación se presenta la información relativa a los efectos sobre el bienestar de cada una de las estrategias de liberalización comercial. Luego se comparan las estrategias de la misma. Cabe destacar que decidir sobre la conveniencia de las distintas estrategias de liberalización comercial implica tomar en consideración, entre otros, factores económicos y políticos.

Estrategia de liberalización comercial unilateral

Bhagwati, Panagariya y Srinivasan (1998) sostienen que, en el caso de una reducción uniforme

de los aranceles, aplicada igualmente a todos los otros países, es fácil demostrar que para un país pequeño un arancel más alto es menos conveniente a uno más bajo; es decir, en el caso de un país pequeño es deseable moverse hacia el libre comercio (no necesariamente hasta la situación de libre comercio).

Otra proposición formulada por Bruno (1972) es que, independientemente de si la demanda de importaciones conlleva sustituibilidad o complementariedad, una reducción proporcional en todas las tasas de los aranceles *ad valorem* existentes implicará una mejora en el bienestar. Sin embargo, debido a que en la práctica es difícil para los gobiernos cambiar simultáneamente las tasas de todos los aranceles, el resultado anterior no ha jugado un papel significativo en las reformas comerciales recientes.

Por lo tanto, desde el punto de vista teórico, la estrategia de liberalización comercial unilateral mejora el bienestar del país que la adopta y está básicamente de acuerdo con la intuición de que una reducción de los aranceles debe incrementar el bienestar (excepto por debajo del nivel de la tarifa óptima en el caso de un país grande).

Estrategias de liberalización comercial bilateral y plurilateral

Una pregunta interesante que apareció en la literatura fue si una reducción preferencial de aranceles a favor de un grupo de países de la economía mundial mejoraría o empeoraría el bienestar. Hasta 1950 se pensaba que, si lo óptimo es el libre comercio, las rebajas de aranceles entre grupos de países eran recomendables, ya que significaban un movimiento hacia el libre comercio. El análisis estático sobre el bienestar como resultado de un acuerdo preferencial fue desarrollado por Viner en 1950. Viner introdujo dos conceptos con los que toda discusión de los efectos sobre el bienestar de un acuerdo preferencial deben comenzar: creación de comercio y desviación de comercio. El primer caso ocurre cuando el país cambia su abastecimiento hacia fuentes más baratas, mientras que el segundo ocurre cuando el país se traslada desde fuentes de oferta más baratas hacia otras más costosas. Viner concluye que el impacto de la integración sobre el bienestar es incierto, debido a que en algunos productos se genera comercio y en otros desviación de comercio. El efecto neto dependerá de la magnitud relativa de la creación y desviación de comercio.

⁷ Éste es un ejemplo de liberalización parcial, discriminatoria y no recíproca. Como ejemplo de liberalización total, discriminatoria y no recíproca tenemos el Acuerdo de Lomé, acordado entre las ex-potencias coloniales europeas con sus colonias anteriores en Asia, Caribe y el Pacífico.

⁸ La expresión “proporción sustancial de todo el comercio” no ha sido aclarada satisfactoriamente.

Sin embargo, Meade (1955) destaca dos limitaciones del análisis de Viner. En primer lugar, argumenta que no es suficiente determinar el impacto en el bienestar únicamente a partir del conocimiento del monto del comercio creado y desviado, sino que además se debe determinar la magnitud de la caída y el aumento de los costos debidos a la creación y desviación de comercio, respectivamente. En segundo lugar, argumenta⁹ que, una vez que se elimina el supuesto de que la elasticidad de la demanda es cero, se puede dar el caso de que el efecto neto en el bienestar sea un incremento, a pesar de ser una integración que únicamente produzca desviación de comercio. Luego Bhagwati (1971) muestra el caso de un incremento en el bienestar en una integración que sólo produce desviación de comercio, a pesar de que la elasticidad de la demanda sea cero, si la elasticidad de la oferta es positiva y finita. Una limitación adicional¹⁰, que no fue considerada en los primeros estudios, es que, cuando los miembros del acuerdo preferencial son grandes, la desviación del comercio puede ser beneficiosa para los miembros del acuerdo, debido a una mejora en los términos de intercambio. El efecto contrario puede ocurrir en el caso de la creación de comercio.

Panagariya (1996), y Bhagwati y Panagariya (1996) introducen elasticidades de oferta positivas y finitas en al menos uno de los productores de los otros países. El efecto preciso del acuerdo preferencial dependerá del nivel del arancel a las importaciones que adopte el socio comercial posteriormente. Por ejemplo, en el caso de que la oferta total de los países que suscriben el acuerdo sea menor que la demanda del país que otorga la preferencia, el acuerdo preferencial perjudicará al país que otorga la preferencia en la tarifa, beneficiará al país que recibe la preferencia y perjudicará al grupo de países en su conjunto. Sin embargo, si la oferta total de los países que suscriben el acuerdo es igual a la demanda del país que otorga la preferencia, el efecto neto del arancel preferencial es ambiguo para el país que otorga la preferencia y para los países miembros del acuerdo en su conjunto, y beneficiará al país que recibe la preferencia. En conclusión, cuanto más bajo sea el arancel del país

que recibe la preferencia, más probable es que la unión como un todo y que el país que otorga la preferencia se beneficien¹¹. El análisis anterior sugiere que, si se buscan ganancias no ambiguas en un acuerdo de libre comercio o en una unión aduanera, se deben buscar sectores en los cuales el socio sea la única fuente de importaciones, incluso en el equilibrio inicial.

Existen efectos estáticos que solamente pueden ser comprendidos utilizando modelos con tres bienes¹². La inclusión del tercer bien permite incorporar el efecto que tiene la eliminación de un arancel sobre los bienes sustitutos y los complementarios, en mercados que siguen teniendo distorsiones. Se concluye que el acuerdo preferencial puede reducir o incrementar el bienestar (resultado ambiguo).

Sin embargo, Panagariya (2000) destaca cuatro limitaciones del modelo Meade-Lipsey de tres bienes y propone un modelo más general (siempre para el caso de integraciones pequeñas) que desarrolló en Panagariya (1999b), con el que demuestra que un acuerdo de libre comercio entre dos países aumenta o disminuye el bienestar de la unión en su conjunto, en la medida que incrementa o reduce el valor de la producción a los precios mundiales. Además, los resultados que presenta el autor implican que, si dos países pequeños, que tienen aproximadamente un comercio bilateral balanceado, establecen un acuerdo de libre comercio, el miembro con los aranceles más altos tiene mayores probabilidades de perder, debido al acuerdo. Estos resultados contradicen la llamada "hipótesis de los socios comerciales naturales", enunciada por Wonnacott y Lutz (1989), y apoyada por Summers (1991) y Krugman (1993). Según esta hipótesis, cuanto más comercien dos países entre sí en relación con el resto del mundo, es menos probable que la integración de ambos sea perjudicial. La crítica se concentra en que el volumen de comercio no es lo relevante, sino el precio de la producción a precios mundiales.¹³

Schiff (1999) hace un análisis sobre qué socio o socios comerciales debe seleccionar un país, una vez que ha decidido formar o unirse a un bloque comercial. En primer lugar demuestra que el volumen de comercio previo al acuerdo comercial preferencial no es un criterio útil para seleccionar a los socios comerciales. Por lo tanto, no está de acuerdo con la hipótesis de los socios comerciales naturales. Sus principales conclusiones son: 1) para tasas arancelarias dadas, el país estará

9 Este argumento fue formalizado posteriormente por Franz Gehrels (1956-57) y Richard Lipsey (1957) en un modelo de equilibrio general de un factor.

10 Balassa (1960) hace referencia al impacto de la integración sobre los términos de intercambio de los miembros del acuerdo preferencial con el resto del mundo.

11 En el límite, cuando la tarifa del país que recibe la preferencia se aproxima a cero, el país que otorga la preferencia y la unión en su conjunto se benefician, y el país que recibe la preferencia no gana ni pierdesistemática a la hipótesis puede encontrarse en Bhagwati y Panagariya (1996).

12 Estos modelos son analizados en Meade (1955), Lipsey (1957), McMillan y McCann (1981) y Lloyd (1982) suponiendo integraciones pequeñas.

13 *Ceteris paribus*, cuanto más se importa del socio, mayores serán las pérdidas o menores las ganancias.

mejor si el socio comercial que escoge es grande; y 2) el grupo de países que celebran el acuerdo comercial preferencial probablemente estará mejor si cada país importa lo que los otros exportan (en lugar de que cada país importe lo que los otros importan)¹⁴.

Venables (1999) examina la manera en que se dividen los beneficios y los costos de un área de libre comercio entre sus países miembros. Una conclusión relevante es que un país en desarrollo probablemente estará mejor en un acuerdo de libre comercio “norte-sur”¹⁵ que en uno “sur-sur”.

Frankel, Stein y Wei (1995) consideran dos tipos de “bloques comerciales”: (1) llaman “naturales” a los que se forman con países de un solo continente, y (2) “no naturales” a los que tienen un país de cada continente. En general, el bienestar de un país miembro, cuando todas las barreras dentro del bloque han sido eliminadas, puede aumentar o disminuir respecto de su equilibrio inicial. Este resultado se aplica tanto a los bloques “naturales” como a los “no naturales”. En todo caso cabe destacar que los beneficios del comercio preferencial dependerán de las diferencias en los costos entre los socios, independientemente de las fuentes de esas diferencias.

Mundell (1964) estudió el modelo de Lipsey-Meade con términos de intercambio flexibles (caso de una integración grande). Sus conclusiones fueron: (1) una reducción discriminatoria de la tarifa de un país miembro mejora los términos de intercambio del país socio con respecto al país que otorga la preferencia y el resto del mundo, pero los términos de intercambio del país que otorga la preferencia pueden incrementarse o reducirse con respecto a terceros países; y (2) el grado en que mejoran los términos de intercambio del país socio probablemente será mayor cuanto más se reduzca la tarifa; es decir, la ganancia de un país miembro será mayor cuanto mayores sean las tarifas iniciales de los países socios.

Existen extensiones a los modelos que se han mencionado que incluyen utilizar, en lugar de bienes homogéneos, bienes diferenciados¹⁶, costos de transporte¹⁷, economías de escala¹⁸, y competencia imperfecta¹⁹. Sin embargo, los resultados en bienestar dependen de los supuestos de cada modelo.

Por lo tanto, se puede concluir que, desde un punto de vista teórico (estático), un país puede mejorar o empeorar su bienestar al utilizar una estrategia de

liberalización comercial bilateral o plurilateral. Los resultados dependerán de las características de cada acuerdo comercial preferencial y de los socios comerciales que participen en el mismo.

Una pregunta que surgió en la literatura es si los acuerdos comerciales acelerarían o desacelerarían la reducción de las barreras comerciales a nivel mundial (efecto dinámico). Winters (1996) responde diciendo que aún no lo sabemos. A nivel teórico hay modelos que arrojan resultados que apoyan ambas conclusiones, pero aún se encuentran en un nivel muy abstracto. Cabe destacar que los grupos de presión con intereses específicos son “peligrosos”, porque evitan que los bloques regionales se muevan en la dirección del libre comercio mundial. Resultados similares son destacados por Bhagwati, Panagariya y Srinivasan (1998).

Los empíricos han seguido dos enfoques para responder a la pregunta de si en la práctica los acuerdos preferenciales han incrementado o reducido el bienestar. El primero ha consistido en llevar a cabo análisis basados en modelos de equilibrio general o parcial. La idea consiste en suponer una determinada estructura modelo, con formas funcionales específicas y valores de los parámetros, para representar las economías en un año base anterior al establecimiento de la integración. Luego, el modelo es modificado por un acuerdo preferencial y los efectos sobre el bienestar son calculados. El segundo ha consistido en hacer estudios “ex post” de los acuerdos preferenciales para medir el grado de creación y desviación de comercio. El enfoque típico se ha concretado en estimar económicamente la llamada ecuación “gravitacional” que representa los flujos comerciales bilaterales, como una función de los ingresos y la población de los socios, la distancia entre los países y la membresía respecto a acuerdo preferencial común. Resúmenes de estos estudios pueden encontrarse en De la Torre y Kelly (1992), Srinivasan, Whalley y Wooton (1993) y Frankel (1997). Lamentablemente, igual que las predicciones teóricas, estos estudios generan resultados ambiguos.

14 Las pérdidas serían similares, pero menos probables, mientras que las ganancias serían tanto mayores como más probables

15 Acuerdos preferenciales con países con altos ingresos

16 La principal complicación en este caso es que no es posible mantener el supuesto de una integración pequeña. Sin embargo, los resultados no se alteran dramáticamente

17 Algunos autores han argumentado que es probable que los acuerdos preferenciales entre países con bajos costos de transporte sean beneficiosos. Sin embargo hay poco fundamento para darle a los costos de transporte un trato especial respecto de otro tipo de costos. Para críticas detalladas, ver Bhagwati y Panagariya (1996), y Panagariya (1998)

18 Una diferencia clave respecto de los modelos anteriores es que hay una tendencia mayor a no utilizar el resto del mundo como una fuente de importaciones en el equilibrio, después de establecer un acuerdo de libre comercio

19 La literatura se concentra en discutir los costos que resultan de los acuerdos de libre comercio, pero no derivan explícitamente los efectos sobre el bienestar

Ambos enfoques empíricos no han logrado resolver el debate sobre el regionalismo. Por ejemplo, en el enfoque que consiste en hacer una simulación es relativamente fácil manipular la estructura del modelo, las formas funcionales y el valor de los parámetros de estos modelos para obtener los resultados deseados. Un caso específico son los estudios en que los autores fundamentan su modelo en el supuesto de “Armington”, con el cual se presume que los bienes se diferencian dependiendo de su país de origen. Pero combinan este supuesto con el de que la integración es pequeña. Sin embargo existe una contradicción entre ambos supuestos, porque, al ser el único productor de su producto, cada país tiene algún poder monopólico en el mercado mundial. Con el supuesto de Armington se deja fuera la importación del país externo en los bienes importados del país socio, y el supuesto de integración pequeña descarta los efectos de los términos de intercambio. Por lo tanto, no sorprende que varios estudios del NAFTA señalan que México (con tarifas más altas) gane más respecto a su PIB que los Estados Unidos. En cuanto al enfoque del efecto *ex post*, un problema fundamental es que los investigadores calculan simplemente las cantidades totales de creación y desviación de comercio. Sin embargo, los requerimientos de información necesarios para llevar a cabo un análisis “adecuado” son demasiados para ser puestos en práctica.

McMillan (1993) sugirió que, al menos desde el punto de vista de las reglas del GATT, el criterio para evaluar los acuerdos preferenciales debería ser el bienestar de los países que no son miembros del acuerdo²⁰. Si este criterio es aceptado, puede servir como una base para distinguir entre integraciones deseables y no deseables, al menos *ex post*.

A pesar de las diferentes opiniones sobre las bondades de los acuerdos preferenciales²¹, parece que ha emergido cierto consenso en un aspecto: la proliferación de estos acuerdos ha creado lo que Bhagwati (1995) ha llamado “plato de espagueti” de los aranceles, donde cada país aplica distintos aranceles a un mismo producto, dependiendo de su origen.

Fernández (1997) analiza las causas de la proliferación de acuerdos preferenciales y concluye que los mismos pueden tener efectos adicionales a las ganancias directas de la liberalización comercial, al reducir la incertidumbre y mejorar la credibilidad²², y

por lo tanto haciendo más fácil que el sector privado invierta y haga su planificación. Sin embargo, los beneficios de un acuerdo preferencial en particular dependerán de la cobertura y el alcance de las previsiones del mismo, la naturaleza del mecanismo para hacerlo cumplir, las circunstancias en que el acuerdo puede ser modificado, y los cambios en los incentivos que afrontan los agentes económicos como resultado del acuerdo.

Estrategia de liberalización comercial multilateral

Bagwell y Staiger (1997) desarrollan un marco teórico para interpretar y evaluar los principios que fundamentan el GATT. Específicamente trabajan con un modelo de equilibrio general y adoptan una representación del objetivo de la política comercial del gobierno, basada en una externalidad de los términos de intercambio. Intuitivamente, cuando un gobierno impone un arancel a las importaciones, traslada parte del costo de esa política a los exportadores extranjeros. Esta tentación hace que los gobiernos fijen aranceles mayores de los que serían eficientes, provocando una ineficiencia que un acuerdo multilateral debe abordar. Los autores encuentran circunstancias en las que las uniones aduaneras son compatibles con un sistema multilateral eficiente, basado en los principios de reciprocidad y no discriminación. Sin embargo, muestran que dichas circunstancias son poco probables y que los acuerdos de libre comercio son incompatibles con el sistema multilateral. Por lo tanto, los autores respaldan la visión de que los acuerdos preferenciales son una amenaza a sistemas del comercio multilateral existente. No hay literatura teórica que permita concluir si una estrategia de liberalización multilateral es beneficiosa o perjudicial para un país en particular.

Comparación (ventajas y desventajas) de las estrategias de liberalización comercial.

Brown, Deardorff y Stern (2001) utilizaron el Modelo de Michigan²³ para simular los efectos económicos de la liberalización comercial que puede ser negociada en una nueva Ronda de la OMC, así

20 McMillan considera razonable que haya una mayor preocupación por no perjudicar a terceros países con el acuerdo que prevenir que los miembros se perjudiquen a sí mismos

21 Ver Bagwell y Staiger (1996) para un análisis de los efectos positivos y negativos de los acuerdos preferenciales

22 El compromiso, la señalización y el seguro son mecanismos que la autora argumenta que reducen la incertidumbre o incrementan la credibilidad en el país

23 Una descripción completa de la estructura y las ecuaciones del modelo puede encontrarse en www.Fordschool.umich.edu/rsie/model

como una variedad de acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Encontraron que la nueva Ronda multilateral de liberalización comercial tendría un impacto económico positivo y significativo para todos los países. Además, concluyen que, aunque los acuerdos regionales y bilaterales pueden traer mejoras en el bienestar de los países miembros directamente involucrados, estas ganancias en bienestar son considerablemente menores que las resultantes de una liberalización comercial multilateral, y que, en todo caso, beneficiarían principalmente (en términos absolutos) a los grandes países industrializados. Además, concluyen que los acuerdos regionales y bilaterales pueden incluir elementos de desviación de comercio que perjudican a algunos países miembros.

Fernández (1997) argumenta que es poco probable que la liberalización unilateral de la economía de un país sea una política consistente a lo largo del tiempo. Esto es debido a que las tentaciones de otorgar protección a algún sector de la economía, por razones de distribución del ingreso, por consideraciones políticas o por consideraciones en términos de intercambio, suelen ser grandes. En cambio, un acuerdo preferencial hace que las tentaciones sean más fáciles de superar, debido a que incrementan los costos de desviarse de lo acordado. Por lo tanto, un país que tiene un acuerdo preferencial afronta el costo de tener que salirse de él o ser castigado por los socios comerciales, si otorga una protección a un sector en particular.

Vamvakidis (1999) comparó el crecimiento económico de países que utilizaron una estrategia de liberalización comercial unilateral con aquellos que optaron por una estrategia de liberalización regional (plurilateral). Mediante un análisis de series de tiempo para el período 1950-1992, el autor encontró que los países que realizaron una liberalización unilateral de su economía mostraron mayor crecimiento, tanto en el corto como en el largo plazo, que después de ingresar a un bloque regional. Adicionalmente descubrió que los países que optaron por una estrategia de liberalización comercial unilateral tuvieron mayores niveles de inversión que después de participar en un bloque regional. Generalmente, en el caso de países en desarrollo, el dilema es elegir entre liberalización unilateral o liberalización regional con otras economías pequeñas en desarrollo. En ese caso, el autor recomienda utilizar una estrategia de liberalización unilateral²⁴.

Nogués (1989) desarrolla un marco conceptual²⁵ para analizar los costos y beneficios económicos de

las estrategias de liberalización comercial unilateral y multilateral. Esperar para negociar multilateralmente implica el costo de las exportaciones perdidas, debido a la inadecuada asignación de los recursos (por las distorsiones en la economía) y un beneficio incierto (el acceso al mercado mundial, que el país espera obtener cuando negocie una reducción recíproca de barreras comerciales). Liberalizar unilateralmente implica un aumento en las exportaciones, como resultado de una mejor asignación de recursos, pero puede implicar una pérdida en cuanto a un menor grado de acceso al mercado mundial. En términos generales, el autor concluye que, si los costos que un país tiene como consecuencia de sus barreras, son mayores que los de las barreras de otros países, entonces al país le conviene liberalizar unilateralmente. Además se argumenta que, en la medida que los países en desarrollo tienden a tener políticas comerciales más proteccionistas que los países industriales, probablemente no les conviene esperar a negociar multilateralmente. En todo caso Nogués destaca que estas conclusiones se basan exclusivamente en un análisis económico, pero los países en desarrollo tienden a participar en las negociaciones multilaterales por razones políticas y sólo marginalmente por consideraciones económicas. Finalmente el autor concluye que, si los países industrializados otorgaran créditos a los países en desarrollo para programas de liberalización unilateral, nunca sería preferible la negociación multilateral respecto de la apertura comercial unilateral.

De Melo, Panagariya y Rodrik (1993) hacen un análisis de la teoría de la integración regional y evalúan empíricamente su contribución al crecimiento económico. Una característica interesante de este estudio es que los autores se concentran en el análisis desde el punto de vista de los países participantes, en lugar de hacerlo desde el punto de vista del mundo en su conjunto. Al comparar un acuerdo de libre comercio con una apertura unilateral se concluye que la segunda estrategia es “generalmente” superior para un país pequeño. Sin embargo, los autores desarrollan dos casos en los que el país se beneficia más de un acuerdo de libre comercio que de una apertura unilateral. Pero estos casos sólo pueden darse en un mundo en el que existen características muy especiales, como la existencia de tres grandes bloques cerrados, o que el país socio esté dispuesto a aceptar una situación subóptima por razones exógenas (por ejemplo, hegemonía política). Los autores destacan ciertas

24 Cabe destacar que el autor señala que ambas estrategias no necesariamente son conflictivas; es decir, pueden llevarse a cabo simultáneamente. Por ejemplo, los países centroamericanos han llevado a cabo ambas estrategias en los noventa

25 El autor discute el impacto de la liberalización de comercio a partir de los efectos de las estrategias en las exportaciones del país

ventajas de la integración regional, como mayor poder de negociación y acceso a mercados²⁶. Además, los autores señalan que la integración regional refuerza el arbitraje institucional de los países miembros del acuerdo preferencial, pero sólo si se delega autoridad real en una autoridad central²⁷. Cabe destacar que, en la medida que la liberalización unilateral continúe, es menos probable que la integración tenga efectos negativos en la eficiencia. Los autores también afirman que incluir en la agenda de negociaciones áreas que no son cubiertas en la negociación multilateral puede servir para remover las fragmentaciones del mercado. La evaluación empírica no presenta evidencia de que los acuerdos preferenciales hayan tenido un efecto en el crecimiento. Finalmente, los autores destacan que los intentos de integración más recientes tienen puntos de inicio y objetivos distintos que en los esfuerzos realizados antes, por lo que consideran que la historia no es una guía adecuada para el futuro.

Desde el campo de la teoría de la economía política han surgido algunos modelos que analizan la influencia de grupos de presión sobre la política comercial, específicamente en cuanto a la elección entre el multilateralismo y el regionalismo. Winters (1996) resume algunos estudios sobre este tema. En los modelos que incluyen la influencia de grupos de presión, se concluye que el efecto de la creación de comercio, aunque beneficioso para la sociedad y los consumidores en general, es desventajoso para los productores locales desplazados por las importaciones. Cuando estos productores estén mejor organizados que los grupos de consumidores, los mismos pueden impedir, mediante el cabildeo político, que el Gobierno tome medidas que generen desviación de comercio. Asimismo, aunque en general la desviación de comercio es dañina, puede traer ventajas para ciertos productores específicos. Si éstos tienen suficiente influencia política, pueden alterar las decisiones a favor de políticas que generen desviación de comercio. El resultado sería que prevalezcan los acuerdos preferenciales en los que predomine la desviación de comercio. Panagariya (1999a) agrega que el cabildeo de las industrias “sensitivas” e ineficientes generalmente resulta en más desviación de comercio.

26 Sin embargo, argumentan que para beneficiarse de la integración es necesaria cierta convergencia en los objetivos económicos nacionales. Además, los beneficios de la integración son mayores cuanto mayor sea la posibilidad de darle forma a las instituciones que la acompañan, pero de una manera económicamente deseable

27 Hay que destacar que los autores consideran que las instituciones multilaterales fortalecidas proveerán mayores beneficios que las regionales

El Banco Mundial (2000) concluye que muchos argumentos para suscribir un acuerdo preferencial no son tanto económicos como políticos. En este contexto el primer tema es la seguridad, pues un acuerdo preferencial podría reducir o evitar la posibilidad de conflictos (militares) entre los países miembros. El documento hace referencia a un estudio realizado por Polachek, quien encontró evidencia de que un aumento del comercio entre dos países reduce el riesgo de un conflicto entre los mismos. Aunque el argumento de la seguridad ciertamente ha sido importante en la formación de algunos acuerdos preferenciales, por ejemplo, la Unión Europea, en otros casos el acuerdo ha sido causa de conflictos. Eso puede ocurrir cuando los beneficios y costos del acuerdo no estén distribuidos equitativamente entre los miembros. Este fenómeno fue una de las causas del conflicto militar entre Honduras y El Salvador en 1969, y que posteriormente contribuyó a la desarticulación del Mercado Común Centroamericano.

Otro argumento político para suscribir un acuerdo preferencial, especialmente en el caso de un bloque regional, es el poder de negociación que se espera obtener con la unidad. Sin embargo, en la práctica, con la excepción de la Unión Europea, se han observado muy pocos casos en que los miembros de un acuerdo preferencial hayan negociado conjuntamente en las negociaciones comerciales multilaterales. El documento indica que una razón por la cual los bloques regionales no negocian en conjunto es que una ubicación geográfica común no necesariamente significa intereses económicos comunes. Por eso los bloques de negociación con mayor éxito muchas veces no han sido países que pertenecen al mismo bloque regional, sino países que exportan los mismos productos. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o el Grupo Cairns, un grupo de países exportadores de productos agrícolas que participó conjuntamente en las negociaciones de la Ronda Uruguay, son ejemplos de grupos que han tenido mucha influencia.

Entonces, aunque el poder de negociación de los acuerdos preferenciales pareciera ser limitado, sí pueden traer un beneficio en cuanto a aumentar la visibilidad de los países que pertenecen a ellos, especialmente si son países relativamente pequeños. Adicionalmente, es importante señalar que la formación de un acuerdo preferencial incluso puede *reducir* el poder de negociación. El documento menciona un ejemplo en el que una empresa internacional considera establecerse en el área de libre comercio y pide concesiones fiscales. Dado que el acuerdo preferencial permite el libre acceso a todo el mercado desde el territorio de cualquier miembro, los países tienden a competir entre sí para ofrecer las condiciones más atractivas.

La OECD (1999) identifica algunos beneficios del sistema multilateral de comercio, que especialmente son válidos para los países en desarrollo. En primer lugar, el proceso de apertura comercial y la consiguiente reducción del proteccionismo iniciado por un país puede ser políticamente más viable si el mismo forma parte de un esfuerzo global de liberalización del comercio. Adicionalmente, los beneficios de la apertura comercial suelen ser mayores mientras más países participen en ella, y son precisamente los países en desarrollo los que dependen del crecimiento de la

economía mundial. El segundo beneficio del sistema multilateral de comercio es que establece reglas y normas claras para el comercio internacional, cuya aplicación es vinculante y ofrece certeza jurídica. En este sentido la existencia de normas internacionales para el comercio es especialmente importante para los países en desarrollo, más aún que para los países industrializados, porque los países en desarrollo generalmente no tienen suficiente poder de negociación para poder obtener los beneficios del libre comercio. Sin embargo, otros autores han argumentado que, si bien

Recuadro 1 DEBATE SOBRE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

En la última década se ha enfatizado en la importancia de la liberalización comercial como parte de una reforma más amplia para promover el desarrollo. Sin embargo, algunos economistas han cuestionado los efectos de la liberalización comercial sobre el desarrollo de los países. Por ejemplo, Rodrik (2001) argumenta que existe consenso en torno a la necesidad de la integración económica global y que la apertura a los flujos comerciales y a las inversiones ya no es visto como un componente de las políticas de desarrollo de los países, sino que se ha transmutado en el catalizador más potente del crecimiento económico conocido por el hombre. Específicamente señala que al preguntar a un economista del Banco Mundial qué se requiere para lograr una liberalización comercial exitosa, éste seguramente responderá con una larga lista de medidas; pero cuando los resultados esperados de la liberalización comercial no se materialicen, incluirá más requisitos en la lista. El autor afirma que la recurrida frase *la salvación económica se encuentra en una mayor integración con la economía mundial* es engañosa y sin fundamento.

Vamvakidis (1998) hace referencia a una literatura teórica abundante sobre la relación entre la apertura comercial y el crecimiento económico. Según el autor, en la literatura se han destacado generalmente dos mecanismos mediante los cuales el comercio promueve el crecimiento económico: la transferencia tecnológica y la inversión. Vamvakidis (1999) responde a la pregunta de si las economías abiertas prosperan más que las economías cerradas diciendo que, según estudios basados en regresiones de corte transversal (que comparan varios países en un momento dado), en los setenta y los ochenta se ha encontrado que las economías con bajas barreras comerciales crecieron más rápido. Cita los siguientes estudios: Dollar (1992), Edwards (1992), Barro y Sala-i-Martin (1995), Sachs y Warner (1995), Wacziarg (1998) y Vamvakidis (1997 y 1998). Sin embargo, agrega que éste no es un resultado consistente y que otros estudios han encontrado que las variables de apertura no son significativas en las regresiones de crecimiento que incluyen la inversión sobre el PIB como una variable independiente. Cita en este caso los siguientes estudios: Levine y Renelt (1992) y Baldwin y Seghezza (1996). No obstante, agrega que la apertura es significativa en regresiones que utilizan la participación de la inversión como la variable dependiente.

En todo caso, estos estudios están expuestos a dos críticas. Primero, el crecimiento económico puede ser tanto la causa como el resultado de mayor comercio; es decir, mayor crecimiento puede dar como resultado más comercio. En segundo lugar, los países que han realizado un proceso de apertura comercial a menudo han impulsado al mismo tiempo reformas en otras áreas de su economía (reformas financieras, fiscales o laborales, por ejemplo), por lo que es difícil aislar el efecto de la liberalización comercial; es decir, las variables de apertura pueden en realidad ser "proxies" de otras características de los países que efectivamente tengan poco que ver con el comercio. Vamvakidis (1999) argumenta que los problemas anteriores pueden solucionarse con una medida satisfactoria al utilizar evidencia en series de tiempo.

Hoekman, Michalopoulos, Schiff y Tarr (2001) argumentan que existe una evidencia preponderante de corte transversal entre países en el sentido de que la liberalización comercial incrementa la tasa de crecimiento del ingreso y del producto. Citan los siguientes estudios: Sachs y Warner (1995), Dollar (1992), Edwards (1993, 1998), Ben-David (1993) y Frankel y Romer (1999). Además, agregan que numerosos estudios de países individuales durante las últimas tres décadas sugieren que el comercio parece crear y sostener un mayor crecimiento. Citan el estudio de Bhagwati y Srinivasan (1999).

Sin embargo, Rodríguez y Rodrik (1999) argumentan que los problemas metodológicos de las estrategias empíricas utilizadas en la literatura para responder a la pregunta de si los países que tienen menores barreras al comercio internacional crecen más rápido dejan los resultados abiertos a varias interpretaciones. Específicamente analizaron los estudios de Dollar (1992), Ben-David (1993), Sachs y Warner (1995), y Edwards (1998), destacando debilidades que califican como endémicas en esta literatura. Los autores encontraron poca evidencia de que las políticas de apertura comercial estén asociadas significativamente al crecimiento económico y consideran que ha existido una tendencia en las discusiones académicas y de políticas públicas a sobredimensionar la evidencia sistemática a favor de la apertura comercial.

Se puede concluir que aún no se ha desarrollado una metodología suficientemente sólida como para determinar el efecto de la liberalización comercial en el crecimiento económico.

RECUADRO 2 EL CASO DE CHILE

En esta sección se hace una sinopsis de la estrategia de apertura comercial chilena y de la discusión que se ha llevado a cabo en la literatura sobre las distintas posibilidades de estrategia de liberalización comercial con que cuenta Chile.

Por más de 40 años y hasta 1973 predominó en Chile una estrategia de sustitución de importaciones. Uno de los pilares fundamentales de la reforma iniciada después del 11 de septiembre de 1973 fue, sin duda, la amplia apertura de la economía nacional al resto del mundo, coherente con el objetivo de establecer una estrategia de desarrollo hacia fuera, estimulada por las exportaciones. Las reformas comerciales del decenio de los 70 siguieron el principio de igualar incentivos para todos los bienes. En un contexto de sesgo antiexportador, estas medidas efectivamente favorecieron las exportaciones; pero durante la década de los 80 se produjo una orientación hacia la promoción de éstas, en la cual la devaluación de los precios internos constituyó la herramienta fundamental. De esta forma, en las últimas dos décadas Chile ha emprendido dos liberalizaciones comerciales unilaterales: una de tipo radical (1974-1979) y la otra más moderada (1985-1991). La primera etapa de cambios, caracterizada como una reforma comercial "radical", redujo sensiblemente los niveles y dispersión de tarifas, así como las medidas no tarifarias. Esta etapa concluye con un arancel fijo de 10%. Por la crisis internacional de 1982-1983 se revierte la rebaja arancelaria, aunque persiste un sólo nivel tarifario que alcanza al 35%, para retomar la senda de la liberalización unilateral en 1985. La segunda etapa de reforma comercial, "moderada", complementada con una estrategia más activa de promoción de las exportaciones, se acompaña de otras reformas estructurales de la economía, en particular una segunda etapa de privatizaciones en sectores no transables, e incentivos a la inversión, que empujaron el sostenido crecimiento iniciado en la segunda parte de los años ochenta.

En resumen, los principales elementos de la estrategia comercial chilena hasta 1993 fueron: (1) un proceso de largo alcance de liberalización comercial unilateral, (2) una estrategia de diversificación de mercados de exportación, que implicó la ausencia de cualquier relación de "socio comercial natural", y (3) suponerse un país pequeño (importancia de ser irrelevante, para poder encontrar siempre un nicho en mercados extranjeros).

El primer gobierno de la década de los 90 definió una reorientación en su estrategia de inserción internacional. El argumento principal para este cambio, que se traduce en la búsqueda de acuerdos comerciales con diversos socios, es la necesidad de profundizar la apertura con instrumentos que permitan logros más rápidos o profundos que los obtenidos por la apertura unilateral y por el avance multilateral. Conforme a esta nueva orientación, de 1991 en adelante el gobierno chileno ha suscrito acuerdos bilaterales con nueve países y tres bloques de integración, y actualmente negocia acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Corea, mientras se encuentra en la fase de estudios previos al proceso negociador con Japón. Al mismo tiempo, participa en negociaciones y compromisos plurilaterales y multilaterales en la ALADI, la APEC, el ALCA y la OMC.

La reorientación señalada complementa la continuación del proceso de apertura unilateral, que ya en 1991 se había expresado en una rebaja arancelaria del 15% al 11%. En 1998 se acordó una nueva disminución por medio de un proceso gradual (reducción de un punto por año) entre 1999 y 2003, para llegar hasta un 6%.

Los resultados de la Ronda Uruguay, por su carácter más global (en términos de temas y países), definen el marco institucional en que se plantean las restantes negociaciones, ya sea bilaterales, con países o bloques dentro y fuera de la región, o plurilaterales, como la APEC y el ALCA. Los acuerdos de la Ronda Uruguay han representado para Chile oportunidades o desafíos en distintas materias de interés como: (1) la apertura de mercados en general por la vía de rebajas arancelarias y, en particular, por el inicio de la reforma agrícola; (2) el inicio del proceso de liberalización de los servicios; (3) el desarrollo de reglas en temas como los subsidios, las inversiones y la propiedad intelectual; (4) el perfeccionamiento de reglas sobre medidas contingentes; y (5) mecanismos institucionales que permiten al país defender sus intereses.

Como puede observarse, también Chile optó por combinar las distintas estrategias de liberalización comercial. Los distintos estudios coinciden en que en el futuro se debe seguir utilizando este mismo camino. Sin embargo, pareciera que no hay consenso sobre cuáles deben ser las características de los socios comerciales de Chile.

el sistema multilateral ha establecido normas claras y vinculantes, los mecanismos de solución de controversias comerciales suelen ser muy onerosos en la práctica, fenómeno que ha afectado especialmente a los países en desarrollo, que muchas veces carecen de los recursos y la capacidad requeridos para estos procesos. Por ejemplo, Rodrik (2001) señala que se ha

estimado que a un país en desarrollo típico le cuesta US\$.150 millones implementar los requisitos de tres de los acuerdos de la OMC²⁸. En este contexto se ha señalado que los acuerdos preferenciales generalmente tienen mecanismos de solución de controversias más ágiles.

La principal desventaja del sistema multilateral de comercio está en lo mucho que las negociaciones suelen durar hasta llegar a acuerdos, pues las reglas de la OMC y del GATT establecen que las decisiones tienen que ser tomadas por consenso entre todos los

28 En valuación de aduanas, medidas sanitarias y fitosanitarias, y en derechos de propiedad intelectual

países participantes. Este requerimiento puede afectar negativamente la rapidez con que se toman las decisiones y la profundidad de los acuerdos. En el caso de la Ronda Uruguay, por ejemplo, las negociaciones duraron más de seis años y en cuanto a algunos temas no se tomaron las decisiones drásticas que se esperaban. Por otro lado, el requisito de consenso también otorga mucho poder de negociación a los países individuales, especialmente a los países en desarrollo, pues el voto de, por ejemplo, El Salvador tiene el mismo valor que el de los Estados Unidos.

La CEPAL (2001a) argumenta que la disparidad de intereses entre países, que suele caracterizar el sistema multilateral y que hace que las negociaciones muchas veces sean difíciles, puede evitarse en el contexto de una región donde participan un número reducido de países. Sin embargo, en la sección anterior

sobre los acuerdos preferenciales se hizo referencia a un documento del Banco Mundial (2000), en que se indicó que una ubicación geográfica común no necesariamente significa intereses económicos comunes.

Panagariya (2000) compara el regionalismo con el multilateralismo y concluye que, dependiendo de los supuestos del modelo, es más o menos atractiva una estrategia respecto de la otra. A una conclusión similar se llega cuando se analiza la relación entre ambos tipos de estrategias. Por ejemplo, utilizando el marco conceptual tradicional de Heckscher-Ohlin, el autor concluye que el regionalismo no ayuda ni perjudica al multilateralismo. Sin embargo, si, por ejemplo, uno de los bienes es diferente (se elimina el supuesto de bienes homogéneos), se concluye que el bloque comercial puede ser un obstáculo para el multilateralismo.

3.

LA POLÍTICA DE APERTURA COMERCIAL DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

INTRODUCCIÓN

En la presente sección se analiza la reciente liberalización comercial de los países centroamericanos. Éstos han utilizado las estrategias descritas en la sección anterior y es muy importante enfatizar que la apertura comercial ha sido parte de una política de comercio exterior más amplia. Además de los esfuerzos realizados para reducir las barreras al comercio exterior, cada uno de los países centroamericanos ha tomado medidas en el marco de la promoción de las exportaciones, por ejemplo, mediante la creación de regímenes especiales. Entre éstos se puede mencionar a las zonas francas, en las que las empresas que se ubicaran allí estarían exentas de impuestos; períodos de gracia libres de impuestos para nuevas empresas, que se especializaran en la exportación de productos no tradicionales, especialmente maquila. Adicionalmente se han hecho esfuerzos para mejorar la eficiencia de las economías; por ejemplo, la implementación de programas de modernización de infraestructura y de las aduanas. Es probable que cada uno de los elementos de la política de comercio exterior haya tenido un efecto cuantitativo sobre los flujos comerciales, pero resulta muy difícil determinarlo. Por ejemplo, ¿cuánto ha contribuido el sistema de zonas francas al crecimiento de las exportaciones, en comparación con la liberalización del comercio después de la Ronda Uruguay? El hecho de que la estrategia de apertura comercial haya formado parte de una política de comercio exterior más amplia complica la evaluación del impacto de la misma.

En cuanto al análisis cuantitativo comparativo de las diferentes estrategias de liberalización comercial, se encontraron similares problemas: muchas veces

fueron impulsadas simultáneamente e incluso estaban correlacionadas. Por ejemplo, la reducción de los aranceles, realizada por los países centroamericanos después de 1995, fue el resultado tanto de los compromisos multilaterales, en el marco de la Ronda Uruguay, como de la continuación del proceso de desgravación arancelaria unilateral. Sin embargo, cuando fue posible, se hizo un análisis cuantitativo sobre el impacto en la liberalización comercial de cada estrategia en particular.

BARRERAS ARANCELARIAS

Como podrá verse a continuación, la desgravación arancelaria es el resultado de la combinación de las distintas estrategias de liberalización comercial.

En 1969 alrededor del 99% de las 1,551 partidas de la nomenclatura arancelaria centroamericana ya habían sido negociadas mediante una serie de acuerdos entre los cinco países. Sin embargo, el arancel común externo resultó ser, en general, más elevado que el arancel nacional de cada país antes del programa de integración²⁹ (ver Tabla 1). En 1959 el techo y el piso del arancel se situaban en 150% y 15%, respectivamente.

A mediados de los años ochenta los países centroamericanos suscriben el Convenio Arancelario Centroamericano. Mediante dicho convenio se divide el arancel en tres partes. La parte I corresponde a los rubros equiparados (95% de todas las partidas arancelarias); la II, a rubros no equiparados, pero negociados multilateralmente (3% del total); y la III, a rubros sujetos a tratamiento nacional (2% de todas las partidas arancelarias). En 1986, por iniciativa de Costa Rica, se revisa el Tratado de Integración Centroamericano, modificando los parámetros básicos del arancel. El techo y el piso disminuyen a 65% y 5%, respectivamente, con un promedio de 21% para toda la región. A principios de los noventa, con la progresiva incorporación de los países centroamericanos al GATT,

29 Lizano, E. (1994)

Tabla 1
CA: NIVEL ARANCELARIO ANTES Y DESPUÉS
DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA
(%) /a

	Tarifa nacional (1959)/b	Arancel común externo (1967)/b
Bienes de consumo no-duraderos	66.8	105.7
Bienes de consumo duraderos	27.2	40.1
Bienes intermedios	31.0	38.3
Bienes de capital	8.5	11.0

/a Bienes manufacturados.
/b Promedio aritmético
Fuente: Lizano, E. (1994). Integración y desarrollo en Centroamérica. Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica, pág. 51.

se aprueba el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA), con el fin de lograr una reestructuración del proceso de integración centroamericano en el marco de la apertura e inserción en los mercados internacionales; específicamente, la desgravación arancelaria se sitúa en un rango de 5% a 20% y se incluye un programa especial de desgravaciones para rubros de excepción. Entre 1995 y 1996, a instancias de El Salvador, los países centroamericanos fijan nuevos parámetros para la reducción arancelaria con un techo de 15% y un piso de 0%, y niveles intermedios de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en la región. Todos los países acordaron llegar a las metas del arancel externo común a principios del 2000³⁰. Durante el período 1998-2000 los países centroamericanos finalizaron, a excepción de Honduras, la implementación del calendario de desgravación arancelaria adoptado en diciembre de 1995. No todos los países iniciaron la desgravación con la misma rapidez (ver Tabla 2).

Este calendario de desgravación no se aplica de manera uniforme a todos los productos en todos los países. De hecho, existe un calendario diferenciado en el caso de El Salvador y Guatemala para los rubros de textiles, llantas y calzado. Además, existen productos que no participan del libre comercio para todos los países, y otros que quedan excluidos de los intercambios bilaterales entre países. En el primer caso están el café sin tostar y el azúcar. En el plano bilateral existen

controles de importación para productos agrícolas. En algunos casos se exige el pago de derechos arancelarios para el comercio del alcohol etílico, harina de trigo, café tostado, bebidas alcohólicas y algunos productos derivados del petróleo³¹.

Mientras que en el período 1986-1993 los países redujeron las barreras arancelarias a las importaciones de forma individual, a partir de 1993 se introdujo en el proceso de desgravación un elemento de coordinación a nivel centroamericano, con la aprobación del nuevo Sistema Arancelario Centroamericano, lo cual implicó llegar a aplicar un arancel externo común, mediante calendarios de desgravación arancelaria (en el siguiente apartado se analizan los avances en el proceso de integración regional). Luego, a partir de 1994, los países centroamericanos adquirieron compromisos adicionales respecto a la desgravación arancelaria, cuando se suscribió el Acta Final de la Ronda Uruguay.

En varias ocasiones los países centroamericanos han tomado decisiones contrarias a esta tendencia de desgravación arancelaria. Por ejemplo, en 1995 Costa Rica aumentó los impuestos a las importaciones, por razones fiscales. En ese momento, el aumento de los aranceles fue la única medida que el gobierno pudo tomar sin necesidad de que el Organismo Legislativo la aprobara (OMC, 1995). Nicaragua introdujo en 1994 un arancel temporal de protección a 780 rubros, medida autorizada por el Consejo de Ministros (de los países centroamericanos). El arancel temporal debía eliminarse en el 2001 (OMC, 2000). Adicionalmente, en 1999 Nicaragua aumentó la protección a productos procesados en el sector agrícola y mariscos, así como a los textiles y a los productos derivados de la madera (OMC, 1999). En noviembre de 1999 el gobierno nicaragüense aprobó un decreto para subir el arancel sobre el arroz, el maíz amarillo y el sorgo de 30% a 45%; este decreto se prorroga cada 30 días. En mayo del 2000 el gobierno de El Salvador aumentó los impuestos a las importaciones de nueve productos agrícolas sensibles, procedentes de socios extrarregionales, con el propósito de defender al productor nacional (carne porcina y embutidos de 15 a 40%; carne de res de 20 a 30%; maíz amarillo de 15 a 20%; arroz en granza de 20 a 40%; arroz oro de 35 a 40%; leche fluida, yogurt y queso hasta 40%; otros quesos de 20 a 40%; frutas, verduras y nueces de 15 a 30%; sorgo de 15 a 40%; y maíz blanco de 15 a 20%) (CEPAL, 2000b).

Guatemala tampoco ha sido consecuente con el proceso de desgravación arancelaria. Por ejemplo, en 1999, un año electoral, las autoridades aumentaron los aranceles a los productos lácteos, para proteger a

30 CEPAL (2001b)

31 CEPAL (2000b)

la industria local. Un año después fueron eliminados por el nuevo gobierno. Aquí existe la percepción de que la política arancelaria se administra con excesiva discrecionalidad, por la forma en que se fijan los cambios de las tarifas (mediante un acuerdo del

Ministerio de Economía). Bajo estas condiciones, el gobierno es muy susceptible a presiones de grupos de interés, como el de la industria nacional. De hecho, en varias ocasiones las autoridades han modificado tarifas arancelarias en desacuerdo con la política general de

Tabla 2
CENTROAMÉRICA: CALENDARIO DE METAS DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA

País	Bienes de capital (%)	Materias primas (%)	Bienes intermedios (%)	Bienes finales (%)
Costa Rica	2 (enero 1998) 1 (julio 1998) 0 (enero 1999)	0 (julio 1998)	14 (enero 1998) 13 (julio 1998) 12 (enero 1999) 11 (julio 1999) 10 (enero 2000) 9 (enero 1998) 8 (julio 1998) 7 (enero 1999) 6 (julio 1999) 5 (enero 2000)	19 (enero 1998) 18 (julio 1998) 17 (enero 1999) 16 (julio 1999) 15 (enero 2000)
El Salvador	0 (enero 1997)	0 (enero 1997)	4 (enero 1997) 13 (enero 1998) 12 (julio 1998) 11 (enero 1999) 10 (julio 1999) 9 (enero 1997) 8 (enero 1998) 7 (julio 1998) 6 (enero 1999) 5 (julio 1999)	19 (enero 1997) 18 (enero 1998) 17 (julio 1998) 16 (enero 1999) 15 (julio 1999)
Guatemala	0 (enero 1998)	0 (enero 1998)	14 (enero 1997) 13 (enero 1998) 12 (julio 1998) 11 (enero 1999) 10 (julio 1999) 9 (enero 1997) 8 (enero 1998) 7 (julio 1998) 6 (enero 1999) 5 (julio 1999)	19 (enero 1997) 17 (enero 1998) 15 (enero 1999)
Honduras	1 (enero 1997)	3 (mayo 1997) ¹ (diciembre 1997) /a	10 (diciembre 1997) 5 (diciembre 1997)	19 (diciembre 1997) 18 (diciembre 1998) 17 (diciembre 1999) 15 (diciembre 2000)
Nicaragua	0 (enero 1997)	0 (enero 1997)	10 (enero 1997) 5 (enero 1997)	15 (enero 1997) 10 (julio 1999)

/a Corresponde a materias primas que no se utilizan en la elaboración de medicinas, medicamentos (productos farmacéuticos), fertilizantes (abonos químicos) y para insecticidas y fungicidas de uso agrícola. El arancel aplicable a estos productos es de 1% (julio de 1996).

Fuente: CEPAL (2000b). Centroamérica: Evolución de las políticas comerciales, 1999-2000. LC/MEX/L.450, pág. 6.

Tabla 3
ARANCEL PROMEDIO PARA LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS (%)

País	Principios 1980s	1987	1999
Costa Rica	52	26	7.10
El Salvador	48	23	6.90
Guatemala	50	25	7.05
Honduras	41	20	17.68
Nicaragua	54	21	5.10

Fuente: CEPAL (2001b). Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano: una interpretación. LC/MEX/L.500, pág. 19.

desgravación arancelaria, lo cual ha generado una considerable inseguridad en las reglas del juego. El caso de Costa Rica es otro ejemplo de que no siempre se ha aplicado consecuentemente el proceso de desgravación arancelaria.

Como resultado del proceso de desgravación, en el 2000 el arancel promedio nominal de los países centroamericanos se ha situado entre 5% y 8%, de un nivel de más de 20% a finales de los ochenta (ver tablas 3 y 4). En general, casi todos los países en desarrollo han iniciado un proceso de liberalización del comercio; sin embargo, los países centroamericanos lo han hecho a un ritmo más acelerado y actualmente aplican un arancel promedio nominal más bajo que el promedio de los países en desarrollo.

Tabla 4
ARANCEL EXTERNO PROMEDIO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS EN 2001 (%)

País	Nominal	Ponderado/a
Costa Rica	6.18	4.23
El Salvador	7.45	6.14
Guatemala	6.98	5.66
Honduras	7.11	8.71
Nicaragua	5.00	6.22
Total	6.54	-

/a Sobre la base del arancel actualizado a agosto de 2001 y las importaciones del 2000.
Fuente: Información proporcionada por el Director Ejecutivo de la SIECA.

En la Tabla 4 se presenta el arancel externo promedio aplicado en el año 2001 por los países centroamericanos. Se observa que Nicaragua aplica el arancel externo promedio nominal más bajo (5.00%), mientras El Salvador tiene el más alto de la región, con 7.45%. Costa Rica tiene el arancel promedio ponderado más bajo, es decir de 4.23%, y Honduras, casi el doble (8.71%). Llama la atención que en los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, el arancel promedio ponderado es más bajo que el arancel promedio nominal, mientras que en Honduras y Nicaragua la situación está invertida. Significa que los dos últimos países gravan más aquellos productos

Tabla 5
ESCALONAMIENTO ARANCELARIO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS (ARANCELES NOMINALES, %)

País	Año de medición	Productos agrícolas			Productos industriales		
		1a. Etapa	Semi-Procesados	Procesados	1a. Etapa	Semi-procesados	Procesados
Costa Rica	1999	10.4	13.0	23.8	2.7	3.7	6.6
El Salvador/a	1996	12.9	15.0	15.9	7.6	8.4	12.5
Guatemala	1999	9.4	11.1	12.1	2.9	6.0	8.1
Honduras	1997	12.5	14.0	16.5	5.4	7.5	9.8
Nicaragua	1998	9.6	13.3	12.4	2.7	3.6	5.9
Promedio países en desarrollo	1994-00	17.9	23.2	27.7	10.7	11.9	15.5
Promedio países OECD	1998-00	4.8	8.6	12.0	3.2	3.6	5.1

/a El escalonamiento arancelario de productos agrícolas está basado solamente en el procesamiento de comestibles; el de productos industriales se basa en todos los bienes.

Fuente: Banco Mundial, a partir del WTO CD ROM 2000 y WTO Trade Policy Review.

que son importados relativamente más, mientras que los primeros aplican tarifas más altas a los productos que tienen relativamente menor importancia en el total de las importaciones.

Aunque en el 2001 los países habían reducido el arancel promedio a alrededor del 6.5%, en el sector de servicios todavía existen restricciones y las barreras arancelarias en el sector agrícola son más altas. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, para los productos agrícolas la tarifa promedio es de 15% y para los productos industriales de 6% (OMC, 2001a). Los otros países también aplican tarifas más altas a productos agrícolas, como se aprecia en la tabla 7. En cuanto al escalonamiento arancelario, los países de la región han aplicado a los productos procesados tarifas más altas que a los semiprocesados o a las materias primas, como puede observarse en la Tabla 5.

En la Tabla 6 se presentan algunas características del sistema arancelario de los países centroamericanos en agosto de 2001. Costa Rica y Nicaragua aplican tarifas arancelarias hasta 150% y 170%, respectivamente, sobre ciertos productos, por lo que tienen la mayor dispersión arancelaria. El arancel máximo de

El Salvador y Guatemala es de 40%, mientras que Honduras aplica un arancel máximo de 55%. Costa Rica y Guatemala tienen el sistema arancelario relativamente más complicado de los países de la región, pues actualmente aplican 20 y 19 distintas tarifas arancelarias, respectivamente. Esto contrasta con la situación en El Salvador, donde existen sólo nueve diferentes tarifas. Aunque cada país tiene ciertos productos específicos, las listas de productos sensibles de los países centroamericanos presentan mucha similitud. Casi todos los países aplican aranceles más altos a los siguientes productos: carne de pollo, arroz, maíz, subproductos de azúcar, productos lácteos, bebidas alcohólicas, textiles y calzado. (Ver Tabla 6).

Todos los países centroamericanos, con excepción de Honduras, aplican los parámetros que conforman el arancel externo común centroamericano. Honduras adoptó el techo arancelario del 15% sobre bienes finales a partir de diciembre de 2000, pero mantiene desde enero de 1997 una tasa arancelaria del 1% sobre bienes de capital (no ha aprobado el tercer protocolo al Convenio Arancelario Centroamericano, mediante

Tabla 6
CENTROAMÉRICA: SISTEMA ARANCELARIO EN AGOSTO DE 2001
(DISPERSIÓN ARANCELARIA, NÚMERO DE TARIFAS ARANCELARIAS
Y PRINCIPALES PRODUCTOS SENSIBLES)

	Dispersión arancelaria (tarifa mínima y máxima, %)	Número de tarifas arancelarias	Principales productos sensibles /a
Costa Rica	0 - 150	20	Ciertos productos de pollo, arroz, tipo de arveja, aceite de palma, ciertos productos de carne de res, subproductos de azúcar, papas, cigarrillos, productos lácteos, sal refinada, tomates
El Salvador	0 - 40	9	Productos lácteos, bebidas alcohólicas, textiles, calzado, cierto tipo de vehículos, cigarrillos, armas, alcohol etílico, ciertos subproductos de azúcar, arroz, carne de pollo, ciertos productos de carne
Guatemala	0 - 40	19	Arroz, maíz blanco y amarillo, bebidas alcohólicas, hígados en pasta, textiles, calzado, subproductos de azúcar, ciertos tipos de vehículos, armas, llantas usadas
Honduras	1 - 55	13	Jugo concentrado, calzado, ciertos tipos de vehículos, carne de pollo, subproductos de azúcar, arroz, cigarrillos, textiles, productos lácteos, arveja, maíz blanco y amarillo, bebidas alcohólicas, armas, pizarras
Nicaragua	0 - 170	12	Cierto tipo de mariscos, carne de pollo, maíz amarillo, arroz, harina de trigo, subproductos de azúcar

/a Los productos a que se aplican un arancel mayor del 15%

Fuente: Dirección General de Tecnologías de Información de SIECA.

Tabla 7
CENTROAMÉRICA:
TASAS ARANCELARIAS VIGENTES AL 2001 (%)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Bienes de capital	0	0	0	1	0
Materias primas	0	0	0	1	0
Bienes intermedios	5-10	5-10	5-10	5-10	5
Bienes finales	15	15	15	15	15

Fuente: CEPAL (2001b). Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano: una interpretación. LC/MEX/L.500, pág. 29.

el cual se reduce el piso del arancel de 1 a 0%)³². (Ver Tabla 7).

OTRAS BARRERAS AL COMERCIO

Los países de la región han avanzado en la reducción de las barreras no arancelarias. Sólo Guatemala y Nicaragua aplican contingentes arancelarios a algunos productos agropecuarios. Ninguno de los países centroamericanos aplica licencias automáticas ni cuotas a la importación (CEPAL, 2000). En la Tabla 8 se presenta un resumen de las barreras no arancelarias.

Cabe destacar que la aplicación de regímenes de precios mínimos y gravámenes variables suele utilizarse como medida accesoria de la imposición de sistemas de control de precios a la importación de determinados productos agropecuarios. Estos productos se destacan por la variabilidad de sus precios, y porque su producción y exportación están subsidiadas. Las cláusulas de salvaguardia se aplican generalmente cuando el volumen de importaciones de uno o varios productos aumenta a un ritmo y en condiciones tales que pueda suponer una amenaza de daño grave a la producción nacional. Sin embargo, las cláusulas de salvaguardia tienen por definición una vigencia temporal (aunque se pueden lograr prórrogas) y su aplicación está sujeta a condiciones particulares. Los contingentes arancelarios surgen como consecuencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay con la voluntad de eliminar las barreras no arancelarias en la frontera por contingentes y equivalentes arancelarios, con el fin de corregir y prevenir las restricciones y distorsiones de los mercados agropecuarios. Los contingentes arancelarios tienen dos partes. En la primera se aplica en el rango de un

determinado volumen de importación el arancel preferencial; es decir, el arancel de nación más favorecida (NMF). Fuera de dicho rango se aplica al resto de la importación el equivalente arancelario, un derecho de importación que equipara los precios internos y externos del volumen de importación que se ubica al margen del contingente arancelario.

Entre 1998 y 2000 los países de Centroamérica prosiguieron con su política de prorrogar las cláusulas de salvaguardia, primero en septiembre de 1998 por tres meses, luego en diciembre de 1998, y en junio, agosto y septiembre de 1999. (Ver Tabla 8).

IMPLICACIONES PARA LOS INGRESOS FISCALES

Históricamente los países centroamericanos han dependido en gran parte de los ingresos provenientes de los impuestos a los productos importados, por lo que es necesario analizar el impacto que sobre esto ha tenido el proceso de desgravación arancelaria. En la Tabla 9 se presenta la evolución del valor de los ingresos en concepto de los derechos arancelarios sobre las importaciones, y como un porcentaje de los ingresos tributarios totales.

En 1991 los derechos arancelarios sobre las importaciones representaron una fuente de ingresos importante para los gobiernos de los países centroamericanos, pues esta categoría constituyó casi el 22% promedio de los ingresos tributarios totales. Sin embargo, existen diferencias marcadas entre los países en cuanto a su dependencia de los derechos arancelarios: en 1991 los ingresos tributarios de Honduras dependieron en un 27.3% de ellos, mientras que en El Salvador el porcentaje fue de 15.8%. Al analizar la evolución de este parámetro en el tiempo, se observa que la participación de los derechos arancelarios en los ingresos tributarios ha sido relativamente constante durante el período 1991–1995, pero empezó a disminuir a partir de 1995, para situarse alrededor del 12.4% en el 2000. La mayoría de los países han seguido esta tendencia; sólo en el caso de Nicaragua la dependencia de los impuestos a la importación ha aumentado. Adicionalmente, en Costa Rica el parámetro empezó a disminuir a partir de 1991³³.

33 Por ejemplo, la recaudación correspondiente al rubro ad-valorem (Ley 7017) pasó de US\$.152.9 millones a US\$.98.5 millones y a US\$.98.1 millones en 1998, 1999 y 2000, respectivamente

El análisis de los años 1999 y 2000 se ha dificultado debido a que Costa Rica modificó su método de clasificación y ahora presenta en una sola categoría la suma de los derechos arancelarios sobre las importaciones y el impuesto general sobre las ventas sobre las importaciones. Sin embargo, se obtuvo información sobre la recaudación aduanera del Departamento de Estadística de la Dirección General de Aduanas de Costa Rica. Con esta información se logró “corregir” las cifras proporcionadas por SIECA para 1999 y 2000.

A pesar de las dificultades con el análisis de las estadísticas, se concluye que para los países de la región los derechos arancelarios a las importaciones representan hoy un porcentaje menor en los ingresos tributarios totales que al principio de los noventa. Se observa también en la Tabla 9 que los derechos arancelarios, como porcentaje del valor de las importaciones, han bajado, a consecuencia del proceso de desgravación arancelaria. Sin embargo, aunque en términos relativos se ha recaudado menos, en términos absolutos el monto total recaudado en concepto de derechos arancelarios sobre las importaciones generalmente ha aumentado en los países centroamericanos, lo cual se explica por el crecimiento de las importaciones.

Podemos concluir entonces que la reducción relativa de los ingresos tributarios en concepto de los derechos arancelarios a la importación, a raíz del proceso de desgravación arancelaria, es compensada por un aumento fuerte de las importaciones, el cual ha reducido las repercusiones negativas para las finanzas públicas de los países centroamericanos. (Ver Tabla 9).

CONCLUSIONES

- A partir de la segunda mitad de los ochenta, los países centroamericanos han avanzado más rápidamente en la apertura comercial.
- En términos relativos, hubo una reducción de los ingresos fiscales en concepto de derechos arancelarios. En términos absolutos, hubo un aumento de los ingresos fiscales provenientes de los derechos arancelarios.
- La participación de las exportaciones de los países centroamericanos en el comercio mundial ha aumentado y se ha logrado una mayor diversificación de las mismas.
- No es posible atribuir estos resultados a un mecanismo específico de liberalización comercial,

Tabla 8
MEDIDAS NO ARANCELARIAS DE LOS
PAÍSES CENTROAMERICANOS QUE AFECTAN LAS IMPORTACIONES

Tipo de medida	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Precios mínimos	No se reportan	No aplica	No aplica	Productos incluidos en el sistema de bandas de precios	No aplica
Gravámenes variables	No se reportan	No se reportan	No se reportan	No se reportan	No se reportan
Medidas antidumping y compensatoria	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal
Salvaguardias	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia	Rige el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia
Medidas de control cuantitativo	No se aplican	No se aplican	No se aplican	No se aplican	No se aplican
Licencia automática	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Licencias no automáticas	Sólo para administrar los compromisos de acceso mínimo para ciertos productos agrícolas	Azúcar desde todos los orígenes y productos del anexo A desde países del MCCA (azúcar, trigo, alcohol etílico)	No aplica	No aplica	Azúcar desde todos los orígenes y harina de trigo y alcohol etílico desde el MCCA
Cuotas de importación	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo en Acuerdo sobre la Agricultura
Prohibiciones a importaciones	Por motivos de seguridad, salud y fitosanitarios (no significativos)	Por motivos de seguridad, salud y fitosanitarios (no significativos)	Por motivos de seguridad, salud y fitosanitarios (no significativos)	Por motivos de seguridad, salud y fitosanitarios (no significativos)	Por motivos de seguridad, salud y fitosanitarios (no significativos)
Contingentes arancelarios	Sólo para productos con acceso mínimo comprometido	No aplica	Carnes, manzanas, trigo y sus harinas, maíz, arroz	No aplica	Maíz, carnes, leche, frijol, arroz, sorgo, aceite, azúcar

Fuente: CEPAL (2000a). Política comercial de los países latinoamericanos 1999-2000. Santiago, Chile, pág. 134.

Tabla 9
CA: EVOLUCIÓN DE LOS ARANCELES (US\$ MILLONES), SU PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS
TRIBUTARIOS TOTALES Y EN EL VALOR DE LAS IMPORTACIONES (%)

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Guatemala										
Aranceles	132.7	222.8	202.1	213.5	267.7	235.5	248.6	262.8	245.4	232.5
% en ingresos tributarios	19.1	25.5	22.6	23.9	24.0	19.0	15.2	14.6	13.6	12.0
Aranceles/ Importación	7.2	9.0	7.6	8.1	8.1	7.5	6.5	5.7	5.4	4.8
El Salvador										
Aranceles	80	100.3	137.3	172	199	163.1	145.9	144.9	148.2	140.5
% en ingresos tributarios	15.8	17.6	19.2	19.4	17.4	14.0	11.8	11.2	10.9	10.5
Aranceles/ Importación	5.7	5.9	7.1	7.6	7.0	6.1	4.9	4.7	4.7	3.7
Honduras										
Aranceles	129.9	142.8	150.5	139.2	149.1	144.1	157.4	155.5	150.5	139.1
% en ingresos tributarios	27.3	26.8	28.0	27.7	23.4	24.5	23.9	17.1	14.6	14.3
Aranceles/ Importación	12.5	13.5	11.1	9.5	8.5	7.3	6.5	6.0	5.7	4.8
Nicaragua										
Aranceles	61.6	72.8	72.5	76.8	90.2	92.3	112	143.1	162.2	164.4
% en ingresos tributarios	20.2	20.5	21.5	21.7	23.2	22.6	24.1	26.8	29.5	28.7
Aranceles/ Importación	8.5	8.0	9.6	9.0	8.9	8.6	7.6	9.3	9.4	9.6
Costa Rica **										
Aranceles	199.8	205.7	233	238.4	274.8	163.1	200.1	207.1	143.2	166.4
% en ingresos tributarios	24.6	20.2	20.2	19.7	19.0	11.0	12.4	11.7	7.5	8.5
Aranceles/ Importación	10.6	8.5	7.9	7.9	8.6	4.1	4.4	3.5	2.4	2.8
Centroamérica										
Aranceles	604	744.4	795.4	839.9	980.8	798.1	864	913.4	849.5	842.9
% en ingresos tributarios	21.6	22.2	21.8	21.8	20.7	16.3	15.4	14.5	12.8	12.4
Aranceles/ Importación	8.8	8.7	8.3	8.2	8.1	6.2	5.7	5.1	4.7	4.4

* Datos preliminares.

** El monto de los derechos arancelarios sobre importaciones de 1999 y 2000 se calculó a partir de información proporcionada por el Departamento de Estadística de la Dirección General de Aduanas de Costa Rica, e información sobre el tipo de cambio del Banco Central de Costa Rica.

Fuente: SIECA, a partir de datos de los Ministerios de Finanzas / Hacienda de los países; e información proporcionada por el Departamento de Estadística de la Dirección General de Aduanas de Costa Rica, e información sobre el tipo de cambio del Banco Central de Costa Rica.

pues los países centroamericanos han utilizado varios instrumentos para promover las exportaciones.

3.1 APERTURA UNILATERAL

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, los países centroamericanos iniciaron un proceso paulatino de desgravación arancelaria. Costa Rica fue, a partir de 1986, el primer país en iniciar la liberalización de su régimen comercial, alejándose del modelo de sustitución de importaciones. Como parte de esto, el país redujo su arancel promedio nominal de 17% en 1989, a 11.2% en 1994 (OMC, 1995).

Durante el período 1995-2001, Costa Rica pasó de un 11.7% de arancel promedio a un 6.1% en la totalidad del universo arancelario, realizando disminuciones en todos los capítulos del sistema armonizado. En este mismo lapso, Costa Rica trasladó al libre comercio el 48.2% de su arancel. Cabe destacar que, al año 2000, más de las tres quintas partes de las 5,994 partidas de ocho dígitos mantenían un impuesto de importación inferior al 5% y únicamente un 0.4% pagaban una tarifa superior a los 50 puntos porcentuales. A pesar de ello, los productos agrícolas mantienen aranceles superiores al de los demás productos (13.72% frente a 4.96% del sector industrial). Sin embargo, para los bienes importados de este sector con niveles arancelarios superiores al consolidado, el Gobierno estableció en 1999 un programa de disminución de sus crestas arancelarias, específicamente para los casos de las actividades avícolas y de lácteos. En el sector industrial, al que corresponde prácticamente el 90% del total importado por el país, más de la mitad de los códigos arancelarios ingresaron con una tarifa de 0% para el 2000, razón por la cual el arancel promedio ponderado para los bienes y materiales industriales fue de 3.6%. En enero del año 2000 Costa Rica alcanzó la meta, acordada con los demás países centroamericanos, de mantener un piso arancelario de 0% y un techo de 15% con pocas excepciones (OMC, 2001a).

A partir de 1989 El Salvador hizo lo mismo que Costa Rica, como parte de los programas de ajuste estructural. Entre otras cosas, ha reducido el nivel y la dispersión arancelaria, que en 1989 mostró una variación entre 5% y 290%, y en 1996 entre 1% y 30%. El arancel promedio nominal fue de 10.1% en 1995. Adicionalmente, se ha reducido el número de categorías tarifarias de 25 a 4. Se ha eliminado la mayor parte de las exenciones tarifarias y los controles de precios (OMC, 1996). En julio 1999 El Salvador cumplió su programa de desgravación arancelaria, dentro del

contexto del arancel externo común para Centroamérica (U.S. Department of Commerce, 2000a).

Guatemala dio el primer paso significativo en la eliminación de la protección comercial en 1990, cuando se revisó la estructura arancelaria mediante el Acuerdo Gubernativo 294-90, aunque el proceso de apertura realmente cobró fuerza a partir de 1992 (CIEN, 1995). En todo caso, a partir de 1986 se inició un proceso de apertura comercial, por medio del cual se eliminó el 95% de las restricciones no arancelarias, tales como cuotas y permisos de exportación, y se redujeron los niveles arancelarios desde un promedio del 60% al 7.38% actual, con un techo del 15% y un piso del 0% a partir de 1996 (OMC, 2001b).

Después del Programa de Reforma Económica de 1990, Honduras inició un proceso de apertura comercial. En 1997 se legisló sobre un proceso paulatino de desgravación arancelaria, a raíz de los compromisos adquiridos en el marco de la integración centroamericana. Los productos excluidos de esta desgravación son alcohol, vehículos, textiles y derivados de petróleo. Con el objeto de protegerlos, está prohibida la importación de cemento, azúcar, arroz proveniente del sureste de Asia, y carne de res de Sudamérica. Adicionalmente, se aplican restricciones a la carne de pollo y a los productos cosméticos (U.S. Department of Commerce, 2000c).

Nicaragua fue el último país en iniciar el proceso de desgravación, pues durante los noventa reestructuró su régimen arancelario para ajustarlo al esquema acordado en el marco de la integración centroamericana. Por ende, en el caso de Nicaragua no se puede hablar tanto de una apertura comercial en forma unilateral como de un resultado de compromisos regionales. Como consecuencia, el arancel promedio (nación más favorecida) bajó de 20.6% en 1994 a 4.1% en 1999 (OMC, 1999). Sin embargo, para el sector agrícola se ha observado una tendencia contraria, pues desde 1994 el arancel promedio nominal ha sido aumentado a 8.7%, aunque el plan de desgravación revertió este proceso (OMC, 1999). Nicaragua aprobó dicho plan para el período 1997-2004, y contempla la reducción paulatina del nivel y la dispersión de su estructura arancelaria. En 1997 aprobó también una ley de reforma fiscal que, respecto al comercio exterior, eliminó las barreras no arancelarias y la discrecionalidad con que las autoridades podían otorgar exoneraciones, y eliminó el pago por licencias de exportación. Algunos sectores específicos cuentan con una protección muy alta, como el del pollo (en 1999 se le aplicaba un arancel hasta de 190%) y el del azúcar (55% en 1999). En 1999, el 46.5% de las líneas arancelarias estaban exentas de derechos, y el 0.6% pagaban derechos superiores al 15%.

En 1999 se aprobó un paquete fiscal que incluyó, entre otras cosas, la exoneración de impuestos a la importación para ciertos productos y organizaciones. Desde diciembre de dicho año Nicaragua está aplicando un arancel de 35% a las importaciones de Honduras, a causa de una disputa territorial (U.S. Department of Commerce, 2000d).

Conclusiones

- Los países centroamericanos iniciaron la apertura comercial primero en forma unilateral (período 1986-1993). A partir del 1993 se introdujo en la apertura comercial un elemento de coordinación a nivel centroamericano, para llegar a un arancel externo común. Después de 1994 la desgravación arancelaria también es resultado de compromisos multilaterales.
- En términos generales, los países centroamericanos han mantenido el proceso de desgravación arancelaria. Sin embargo, no siempre se ha aplicado consecuentemente, lo cual ha reducido la credibilidad de la política comercial.
- Respecto a la capacidad institucional que se requiere para impulsar una apertura comercial, probablemente la unilateral implique el costo más bajo, comparado con los otros mecanismos.

3.2 APERTURA MULTILATERAL: LA RONDA URUGUAY

En la Ronda Uruguay, que duró de 1986 a 1993, participaron 120 países, e incluyó por primera vez en la historia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) temas relacionados con la agricultura, textiles, estándares técnicos, valoración en las aduanas, antidumping y la solución de controversias (CEPAL, 2001b)³⁴.

Implicaciones para Centroamérica

Con la excepción de Nicaragua, que es miembro desde 1950, los demás países centroamericanos entraron al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y

Recuadro 3 IMPLICACIONES GENERALES

Según la OECD (1999), las estimaciones del impacto de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales sobre la economía global varían entre 1% y 5% de aumento. Un resultado importante de la Ronda Uruguay ha sido el aumento del número de aranceles consolidados a un techo máximo (la consolidación arancelaria).¹ En la Ronda Uruguay los países industrializados, es decir los que pertenecen a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), acordaron consolidar el 99% de las importaciones de productos industriales, mientras los no industrializados también adquirieron compromisos importantes (ver Tabla 10). Se ha argumentado que un beneficio importante adicional de la Ronda Uruguay ha sido la mayor previsibilidad de las políticas comerciales de los países en desarrollo, debido a sus propios compromisos respecto a la consolidación arancelaria.

Además de la consolidación arancelaria, en la Ronda Uruguay se avanzó en la desgravación arancelaria (ver Tabla 11). Los países industrializados redujeron el arancel promedio ponderado respecto a las importaciones provenientes de los países en desarrollo en 30% (y en el caso de las importaciones desde Latinoamérica en un 27%). Los países en desarrollo también asumieron compromisos para reducir el nivel arancelario en aproximadamente un 29%.

Sin embargo, es importante mencionar que la desgravación arancelaria no ha sido aplicada en todos los sectores; en el caso de los productos agrícolas, el mayor avance ha sido que los países acordaron convertir las diferentes barreras no arancelarias en un arancel equivalente (la arancelización), lo cual aumenta la transparencia sobre las normas que rigen el comercio.

Otro tema en que hubo ciertos avances en la Ronda Uruguay fue el de escalonamiento arancelario:² se logró reducir la diferencia absoluta entre los aranceles aplicados a las diferentes etapas de procesamiento.

En el campo de las barreras no arancelarias, se acordó la cancelación gradual del Acuerdo Multi-Fibra, que afecta al comercio de textiles y perjudica particularmente a los países en desarrollo, y la eliminación del uso de las restricciones voluntarias de exportación (RVE). Aunque la decisión de eliminar gradualmente el Acuerdo Multi-Fibra ha sido un gran logro para los países en desarrollo, en la práctica los países desarrollados han sido lentos en cuanto a su implementación.

Comercio (GATT) durante la primera parte de los noventa: Costa Rica en 1990, El Salvador y Guatemala en 1991, y Honduras en 1994. En 1994 suscribieron el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, que incluye el Acuerdo que crea la Organización Mundial del Comercio (OMC). También firmaron los acuerdos comerciales multilaterales sobre el comercio de mercancías, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC).

³⁴ Durante la existencia del GATT se ha organizado las siguientes rondas de negociaciones comerciales multilaterales: Ginebra, Suiza (1947); Annecy, Francia (1949); Turquía, Reino Unido (1950); Ginebra, Suiza (1955-1956); Dillon, Estados Unidos (1960-1962); ronda Kennedy, Estados Unidos (1964-67); Tokio, Japón (1973-1979)

Tabla 10 COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN PRODUCTOS INDUSTRIALES DURANTE LA RONDA URUGUAY				
	Porcentaje de líneas arancelarias consolidadas		Porcentaje de las importaciones bajo aranceles consolidados	
	Antes de la Ronda Uruguay	Después de la Ronda Uruguay	Antes de la Ronda Uruguay	Después de la Ronda Uruguay
OECD	78	99	94	99
Países en desarrollo	22	72	14	59
Países en transición	73	98	74	96
Según Región				
Norteamérica	99	100	99	100
Latinoamérica	38	100	57	100
Europa Occidental	79	82	98	98
Europa Central	63	98	68	97
Asia	17	67	36	70
Fuente: OECD, 1999.				

Los compromisos generales asumidos por los países centroamericanos en la Ronda Uruguay, en materia de acceso a sus mercados, consistieron en la desgravación y la consolidación de sus niveles arancelarios, que se cumplirán durante el período 1995 - 2004. En cuanto al sector agropecuario, también se comprometieron a reducir los apoyos internos a la producción y las subvenciones a las exportaciones; a eliminar las barreras no arancelarias o a convertirlas en un equivalente arancelario (arancelización); y a reducir los niveles alcanzados por estos equivalentes. Finalmente, asumieron compromisos en cuanto a la introducción de contingentes arancelarios. En la Tabla 12 se presenta un resumen de los compromisos adquiridos por los países centroamericanos en cuanto a la consolidación arancelaria. Se observa que asumieron compromisos distintos en la Ronda Uruguay, pues se han fijado techos de 35 % (Honduras), 40% (El Salvador, Nicaragua y Guatemala para productos agrícolas) y el 45% (Costa Rica y Guatemala para productos industriales). Esta situación puede complicar la adopción de un arancel uniforme externo centroamericano y dificultar establecer una posición conjunta en futuras negociaciones comerciales.

Tabla 11 ARANCEL PROMEDIO PONDERADO, SEGÚN PAÍS DE ORIGEN Y DESTINO						
Origen	Destino					
	Países OECD			Países en desarrollo		
	Antes RU	Después RU	Reducción (%)	Antes RU	Después RU	Reducción (%)
OECD	5.5	3.0	45	14.9	10.7	28
Estados Unidos	4.4	1.9	57	13.6	10.2	25
Unión Europea	5.8	3.5	40	18.4	13.8	25
Japón	6.2	3.6	42	14.1	9.3	34
Otros	4.9	2.4	51	12.4	9.0	35
Países en desarrollo	6.9	4.8	30	10.0	7.1	29
Latinoamérica	4.4	3.2	27	13.4	10.1	25
Asia	7.8	5.2	33	9.6	6.7	30
África	8.4	6.7	20	2.5	1.1	56
Europa	9.5	7.3	23	18.6	14.9	20
Fuente: OECD, 1999.						

Tabla 12
PRINCIPALES COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN LA RONDA URUGUAY

País	Productos agrícolas	Otros productos
Costa Rica	Consolidar el techo arancelario a un máximo de 45 % ad valorem en 2004, a partir de un tipo básico de 55 % en 1995. Las excepciones están contenidas en la Lista LXXXV.	Consolidar el techo a un nivel máximo de 45 % <i>ad valorem</i> en 2004.
El Salvador	Consolidar inmediatamente un techo de 40 % ad valorem, con las excepciones contenidas en la Lista LXXXVII	Idem
Guatemala	Consolidar un techo de 40 % ad valorem en 2004, partiendo de un nivel básico de 45 % en 1995. Excepciones contenidas en la Lista LXXXVIII.	Consolidar el techo de 45 % <i>ad valorem</i> con las excepciones de los Capítulos 50 al 64 del SAC, cuyo nivel consolidado es del 50 por ciento ad valorem y las excepciones de la Lista LXXXVIII.
Honduras*	Consolidar un techo general de 35 % ad valorem, efectivo a partir de 1995.	Idem
Nicaragua	Consolidar un techo de 60 % ad valorem en 1995, reduciéndolo a 40 % en 2004. Las excepciones están contenidas en la Lista XXIX.	Consolidar un techo de 60% <i>ad valorem</i> en 1995 y reducirlo a un 40 % ad valorem en 1999.

* Los compromisos de Honduras son resultado de las negociaciones de adhesión al GATT y no de la Ronda Uruguay
Fuente: SIECA (2001), a partir de la lista de cada país anexa al Artículo II del GATT de 1994

En el 2001 el arancel consolidado de Costa Rica fue de 48% para casi todos los productos, con la excepción de algunos productos agrícolas. Por ejemplo, los productos lácteos y productos de aves de corral tuvieron un arancel consolidado de 99.7% y 245%, respectivamente. En cuanto al arancel aplicado a estos dos productos, en enero del 2001 se redujo el nivel a 72% y 154%, respectivamente. La mayoría de las tarifas aplicadas a los productos agrícolas están en el rango de 1% a 15% (OMC, 2001a).

Adicionalmente, los países de la región se comprometieron a aplicar el Acuerdo sobre Valoración en Aduana³⁵. Los avances en la adopción de este compromiso son los siguientes:

- Costa Rica lo aplica desde el 5 de septiembre de 2000, con algunas reservas temporales y definitivas.
- Honduras lo aplica desde el 14 de febrero de 2000, con la autorización para utilizar valores mínimos para ciertas mercancías y por un período

determinado, así como algunas reservas temporales e indefinidas.

- Nicaragua espera ponerlo en vigencia a corto plazo. Ya cuenta con la autorización para aplicar valores mínimos.
- El Salvador solicitó y le fue concedida prórroga para aplicarlo el 7 de septiembre de 2001.
- Guatemala solicitó y le fue concedida prórroga para aplicarlo el 21 de noviembre de 2001.

Las autoridades de Nicaragua consideran que el resultado global de la Ronda Uruguay fue positivo (OMC, 1999). El Salvador vio los compromisos adquiridos en el ámbito multilateral como un mecanismo para dar mayor credibilidad a sus reformas económicas internas y para asegurar la irreversibilidad de las mismas. El gobierno salvadoreño consideró en 1996 que, después de dos años del establecimiento de la OMC, la balanza ha sido positiva, pues las reglas son más claras y se ha fortalecido el mecanismo de solución de controversias (OMC, 1996). En el caso de Costa Rica, en 1995 existió la percepción de que la Ronda Uruguay no iba a tener un gran impacto en la economía local, debido a que ya estaba muy abierta (CSIER, 1996).

Diferentes intereses

Vale la pena mencionar la influencia positiva que ha tenido el Grupo Cairns durante las negociaciones

³⁵ Las reglas detalladas de la OMC sobre valoración de las mercancías en aduana están contenidas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994. El sistema de valoración del acuerdo se basa en criterios simples, que tienen en cuenta las prácticas comerciales. Dispone que todos los países deben armonizar su legislación sobre la base de las reglas del acuerdo para conseguir la uniformidad en la aplicación de las normas, de manera que los importadores puedan determinar con seguridad y de antemano las cantidades pagaderas en concepto de derechos de importación

Recuadro 4
IMPACTO DE LA RONDA URUGUAY
PARA COSTA RICA

El Centre for the Study of International Economic Relations analizó el impacto de la Ronda Uruguay para Costa Rica (CSIER, 1996). 1) Tarifas. El arancel promedio aplicado a las exportaciones costarricenses a los países de la OECD se reducirá en 7% (a 24.8%); y a los países en desarrollo se reducirá en 12% (a 20.1%). Casi el 90% de las exportaciones a los países de la OECD serán beneficiadas por la desgravación arancelaria. Entre los productos en que se beneficiará Costa Rica se incluyen el banano y el café. Los países desarrollados reducirán en 36% su tasa de promedio simple de arancel a las frutas y a las verduras, y 35% al café, el té, el cacao y el mate. Los textiles y el vestuario estarán sujetos a reducciones de 22%, por debajo del promedio, en comparación de 40% para todos los productos industriales. 2) Propiedad intelectual. El acuerdo sobre aspectos comerciales relacionados con los derechos de propiedad intelectual cubrirá principalmente siete áreas. De estas áreas, es principalmente en la protección de patentes de Costa Rica donde se encuentra una inconsistencia con los estándares internacionales. La ley de Costa Rica sólo proveía un año de protección de patente, mientras que con la legislación del acuerdo debería ser de 20 años. El cumplimiento de este acuerdo es una preocupación clave. Se espera que el precio de los farmacéuticos se incremente y genere dos efectos. Primero, hará más difícil que Costa Rica logre mantener su actual sistema de seguridad social. Segundo, la industria farmacéutica deberá cambiar su estrategia para seguir siendo competitiva. 3) Textiles y vestuario. Durante las negociaciones Costa Rica intentó obtener un trato especial y diferenciado en textiles y vestuario. Sin embargo, no se logró la diferenciación que se esperaba, por lo que en este aspecto el acuerdo fue un fracaso. Se tiene el sentimiento de que la eliminación del Acuerdo Multifibras puede dar como resultado una pérdida significativa para la industria del vestuario y que su participación en el mercado sea tomada por productores más eficientes de Asia. Para percibir los beneficios de la liberalización de los textiles y el vestuario el país deberá esperar 10 años. 4) Agricultura. Los resultados de la ronda en la agricultura no son significativos cuantitativamente, pero son importantes en términos del diseño de procedimientos y políticas permitidas por el GATT. Costa Rica tendrá que realizar grandes cambios institucionales para cumplir con las decisiones sobre agricultura que se tomaron en la Ronda Uruguay; también debe eliminar las licencias de importación para varios productos agrícolas. Entre estos productos están el arroz, la leche, el azúcar, el tabaco, las partes de pollo, el alcohol, la sal y las fibras naturales. La reducción de las tarifas que resulten de la ronda implicarán una mayor competencia para varios productos agrícolas. 5) Fortalecimiento del sistema. El renovado fortalecimiento del sistema de comercio multilateral es un beneficio importante de la ronda para países como Costa Rica. Esto es evidente en varias áreas como la creación de la OMC y un mejoramiento del mecanismo de solución de controversias. Costa Rica se benefició al llegar a un acuerdo con la Unión Europea en una disputa sobre el régimen de los bananos.

de la Ronda Uruguay. Éste es un grupo de países exportadores netos de alimentos, liderado por Australia, cuyo fin es la promoción del libre comercio en la agricultura. Desde 1999 Costa Rica y Guatemala son miembros del Grupo Cairns. El Salvador, Honduras y Nicaragua, en cambio, participan en el grupo 'Like Minded', que defiende los intereses de los países importadores netos de alimentos. Los distintos intereses comerciales entre los países centroamericanos probablemente complican la posibilidad de encontrar una posición conjunta en futuras negociaciones comerciales³⁶.

Conclusiones

- La Ronda Uruguay ha resultado en una mayor previsibilidad de las reglas del juego, una limitación de las posibilidades de adoptar medidas de forma unilateral y el fortalecimiento del procedimiento de solución de controversias comerciales.
- Con la Ronda Uruguay se ha avanzado en el establecimiento de un marco normativo para el comercio de productos agrícolas y textiles, y se ha logrado el primer paso en la liberalización del comercio en estos productos. También se ha establecido un marco normativo para el comercio de servicios y se ha realizado una reducción de los aranceles para los productos industriales y de productos específicos.
- Los países centroamericanos probablemente no hubieran obtenido el mismo resultado, ni en forma individual ni en conjunto.
- La credibilidad de los compromisos multilaterales puede obligar a los países a impulsar reformas en otras áreas (propiedad intelectual, modernización de las aduanas, etc.), que en otros casos no serían factibles.
- Por otro lado, las reformas y modificaciones derivadas de los compromisos multilaterales requieren un mayor esfuerzo e implican costos considerables para los países centroamericanos.
- También hay que tomar en cuenta los costos administrativos asociados con la participación en el sistema multilateral (representación ante la OMC, equipo de negociadores, capacitación, etc.).

36 Por ejemplo, los países exportadores netos de productos agrícolas probablemente abogarán por la eliminación de las distorsiones al comercio en el sector agrícola. En cambio, los países importadores netos de alimentos sacan provecho de las mismas distorsiones comerciales, pues reducen los precios internacionales de los alimentos que importan. Por lo tanto, probablemente adoptarán una posición contraria.

3.3 TRATOS PREFERENCIALES PARA CENTROAMÉRICA³⁷

El sistema multilateral de comercio permite, de acuerdo con ciertas reglas, que los países desarrollados otorguen concesiones comerciales en forma unilateral y discriminatoria a los países en desarrollo (ver la explicación sobre la Cláusula de Habilitación del GATT en la página 8). Los países centroamericanos se benefician de los programas de concesiones comerciales de los países desarrollados. Generalmente, estos programas constituyen los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) de distintos países o bloques, como la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Canadá y Suiza. Una idea de su importancia para los países centroamericanos la da el hecho de que en 1997 Nicaragua exportó mercancías, en el marco de esos esquemas, por un valor aproximado de US\$. 345 millones, lo que equivalió al 45 % de sus exportaciones totales (OMC, 1999).

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)

A partir del 1984 los países centroamericanos (junto a los países caribeños) han recibido los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), un programa de Estados Unidos que otorga acceso especial a su mercado a productos producidos según ciertas reglas. En 1986, Estados Unidos estableció el programa Niveles de Acceso Garantizado (GAL), dirigido a los productos de confección, que no estaban incluidos en la ICC. La puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha restado ventajas a los países beneficiarios de la ICC, por lo que, con el fin de atenuar estos efectos, Estados Unidos aprobó en mayo del 2000 la Ley de Comercio y Desarrollo, que amplía determinados beneficios arancelarios hasta el año 2008 o hasta que entre en vigor el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En octubre del 2000 entró en vigor la ley que ampara productos que en el pasado habían quedado excluidos. La ampliación de beneficios incluye: i) el acceso libre de aranceles y cuotas para prendas de vestir elaboradas en la región con tela e hilo estadounidense; ii) el acceso libre de aranceles y cuotas para prendas de vestir cortadas y elaboradas en la región con tela e hilo estadounidense; iii) el libre comercio a prendas confeccionadas con tela regional e hilo estadounidense, hasta un límite anual de 250 millones de metros cuadrados de tejido

de punto; iv) el libre comercio a camisetas confeccionadas con tela de la región e hilo estadounidense hasta llegar a un límite de 4.2 millones de docenas de camisetas de punto (estos dos últimos límites se incrementarán un 16% anualmente hasta el año 2004, fecha a partir de la cual el porcentaje será fijado por ley); v) el acceso libre de cualquier producto clasificado bajo la subpartida arancelaria 62.12.10, si es cortado y cosido o ensamblado en los Estados Unidos, o en algunos de los países beneficiarios.

Entre las ventajas que ofrece la ampliación de la ICC destaca la disminución de los costos para acceder al mercado norteamericano, lo que permitirá aumentar el nivel de inversión en el sector textil de la región. La ICC también tiene algunas desventajas y costos para los países que han recibido los beneficios. En primer lugar, es una concesión unilateral de parte de los Estados Unidos, que puede ser retirada con relativa facilidad. Eso implica mayor incertidumbre para los países que dependen de las preferencias. En segundo lugar, para recibir los beneficios comerciales, los países tienen que cumplir con requerimientos adicionales en otras áreas; por ejemplo, respetar los derechos laborales, velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual y cumplir normas ambientales. En definitiva, falta claridad en los requisitos para poder acceder a los beneficios que ofrece la ICC.

En las Tablas 13 y 14 se muestra un análisis resumido por país de dos productos que se verían afectados por la ampliación de los beneficios de la ICC (camisetas de algodón y *brassieres*). Las tablas muestran la participación del producto y de países seleccionados (Centroamérica, República Dominicana, Jamaica y México) en el total de las importaciones de Estados Unidos y las tasas arancelarias implícitas por país.

Ambos productos son dinámicos, en el sentido de que ha aumentado su participación en el mercado de Estados Unidos. El primero ha pasado de representar 0.09% a 0.26%, mientras que el segundo ha aumentado de 0.07% a 0.10%. Aun cuando estas participaciones son pequeñas en términos absolutos, son equivalentes (para el caso del primer producto) a US\$. 2,366 millones, lo que representa más de la mitad del valor de las exportaciones de un país pequeño.

Salvo algunas excepciones, en cada país se han registrado disminuciones en los aranceles, acompañados de aumentos en las participaciones. Aunque las tasas arancelarias han disminuido significativamente entre 1990-1998, y son de hecho bajas para la mayor parte de los países considerados, la ampliación de la ICC provocaría disminuciones adicionales que permitirían aumentar su participación.

37 Esta sección se basa fuertemente en CEPAL (2000b) y CEPAL (2001b)

Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

A partir de 1971 los países centroamericanos gozan de los beneficios comerciales otorgados dentro del marco general del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea (UE). Éste se centra en algunos productos agrícolas e industriales de los países menos desarrollados. Inicialmente, las preferencias fueron otorgadas por un período de 10 años y fueron prorrogándose paulatinamente. A finales de los años ochenta se ampliaron los beneficios para los países andinos y centroamericanos, por lo que todos los productos agrícolas, excepto el banano, reciben un

trato preferencial. En 1998, la UE resolvió renovar el plan comunitario de preferencias arancelarias generalizadas y por regímenes de estímulo, para el período que comenzó el 1° de julio de 1999 y terminó el 31 de diciembre del 2001. Dichas preferencias son aplicadas a los productos comprendidos en los capítulos del 1 al 97 del arancel aduanero comunitario (a excepción del capítulo 93, que comprende el armamento) e incluyen productos tanto agrícolas como industriales.

Según el artículo 7 de dicho reglamento, se suspenden los derechos del arancel para los productos industriales comprendidos en los capítulos del 25 al 97, y para determinados productos agrícolas denominados no sensibles. Los países beneficiarios de este

Tabla 13
PARTICIPACIÓN Y TASA ARANCELARIA IMPLÍCITA, 1990-1998,
PAÍSES BENEFICIARIOS DE LA ICC PARA EL PRODUCTO 61091000
(CAMISETAS DE ALGODÓN)
-EN PORCENTAJES-

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Participación del producto								
	0.093	0.094	0.116	0.114	0.122	0.149	0.175	0.205	0.259
	Países Caribeños								
República Dominicana	1.98	3.61	4.75	8.17	7.09	5.84	4.59	5.09	6.61
	21.00	21.00	11.67	3.67	3.70	3.21	3.26	3.26	3.30
Jamaica	6.05	12.22	11.98	14.66	15.45	15.74	15.00	12.03	7.69
	20.88	21.00	18.51	15.59	15.51	12.57	8.97	5.67	5.25
	Centroamérica								
Costa Rica	3.49	2.38	1.10	1.16	0.56	1.92	1.19	1.10	0.31
	20.60	21.08	19.57	18.72	18.50	8.66	8.85	10.20	6.52
El Salvador	0.48	0.95	3.47	4.03	5.70	6.90	7.36	8.28	8.88
	21.00	21.00	13.03	13.61	12.95	10.24	9.43	6.62	6.52
Guatemala	1.45	1.95	2.13	1.86	1.57	1.83	1.07	1.20	1.78
	20.96	20.89	15.88	15.78	17.54	13.62	15.78	16.16	16.55
Honduras	2.59	2.95	4.13	5.41	5.97	8.02	11.21	17.02	17.21
	21.00	21.00	14.38	13.45	10.36	9.17	6.88	5.76	4.78
Nicaragua	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01	0.07	0.10	0.39
		21.00	9.85		21.00	8.36	18.32	17.99	9.33
Panamá	1.57	2.52	1.06	0.89	0.75	0.45	0.22	0.16	0.09
	18.55	21.76	18.83	15.71	18.71	16.11	12.54	10.99	3.75
	América del Norte								
México	0.92	0.71	4.16	9.68	11.98	19.69	26.81	27.05	29.09
	19.73	20.03	8.68	4.35	0.07	0.01	0.01	0.04	0.04

Fuente: CEPAL (2000b). Centroamérica: evolución de las políticas comerciales, 1999-2000. LC/MEX/L.450, Pág. 44.

Tabla 14
PARTICIPACIÓN Y TASA ARANCELARIA IMPLÍCITA, 1990-1998.
PAÍSES BENEFICIARIOS DE LA ICC PARA EL PRODUCTO 621210 (BRASSIERES)
-EN PORCENTAJES-

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	0.065	0.083	0.096	0.100	0.103	0.114	0.099	0.10	0.111
Países caribeños									
Rep. Dom.	17.98	16.45	16.46	19.32	19.45	19.93	16.96	16.30	15.58
	19.63	9.39	9.65	4.51	4.75	4.97	5.19	5.26	5.36
Jamaica	3.82	3.71	3.16	2.92	2.89	2.06	1.58	0.62	0.36
	18.95	18.68	10.01	4.61	4.71	4.94	5.59	5.31	4.27
Centroamérica									
Costa Rica	16.40	14.29	15.41	12.77	10.62	9.75	7.97	7.91	5.39
	21.78	20.99	10.72	5.36	6.00	6.52	6.47	6.33	6.02
El Salvador	0.03	0.02	0.44	0.45	0.99	1.91	2.88	3.38	3.07
	25.36	18.09	10.07	5.66	6.47	7.35	7.58	6.97	6.21
Guatemala	0.10	0.15	0.17	0.00	0.00	0.03	0.06	0.08	0.12
	18.00	18.08	11.77		16.29	7.43	6.12	5.14	6.43
Honduras	4.08	2.67	4.11	5.92	7.60	9.20	8.42	11.45	11.71
	18.27	18.35	10.11	4.93	5.66	5.79	5.36	6.03	5.97
Nicaragua	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.05	0.09
							6.55	5.76	2.67
Panamá	0.34	0.32	0.51	0.59	0.61	1.05	1.41	0.76	0.10
	18.65	17.96	9.63	5.05	4.95	5.77	5.75	5.91	7.69
América del Norte									
México	13.54	15.59	16.63	16.92	18.54	20.11	22.43	23.64	23.56
	19.81	19.80	11.03	5.74	0.00	0.02	0.02	0.03	0.11

Fuente: CEPAL (2000b). Centroamérica: evolución de las políticas comerciales, 1999-2000. LC/MEX/L.450, Pág. 45.

esquema son los del Grupo Andino y los del Mercado Común Centroamericano.

Más de dos tercios de las exportaciones centroamericanas entran prácticamente sin aranceles (Gratius, 2000). En 1999 el régimen fue prorrogado hasta el 2004 y se incluyeron los productos industriales. Para Nicaragua, el programa de la UE representó un elevado porcentaje de sus exportaciones en el marco del SGP. Su grado de utilización (la relación entre las exportaciones que se pueden acoger al SGP y las exportaciones totales) fue del 76% (OMC, 1999).

La participación del comercio con la UE en el comercio total de los países centroamericanos es de alrededor del 30% y está disminuyendo. Centroamérica exporta principalmente productos agrícolas al mercado europeo (que representaron en 1995 un 86% de las

exportaciones totales) (Gitli y Arce, 2001)). En la Tabla 15 se muestran los cinco capítulos que concentran más del 85% de las exportaciones de Centroamérica a la Unión Europea.

Probablemente el factor que más ha perjudicado a las exportaciones centroamericanas hacia el mercado europeo haya sido la disputa comercial en cuanto al banano. El banano es uno de los principales productos de exportación de la región centroamericana³⁸, pero su ingreso al mercado europeo se dificulta por el

38 Para tener una idea de su importancia, el valor de las exportaciones del banano representaba para Centroamérica alrededor de US\$. 800 millones en el 2000. El banano ocupa el tercer lugar en términos de valor, después del café y los microprocesadores

sistema de cuotas que la UE aplica a este producto, con el fin de proteger a los productores de sus ex colonias de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

En septiembre del año 2000 la Comisión Europea propuso eliminar los aranceles a todos los productos de los 48 países más pobres del mundo, incluyendo los bienes agrícolas sensibles como arroz, azúcar y banano, en un plazo de tres años (Gratius, 2000). La aprobación de esta propuesta pondría en desventaja a los países centroamericanos, pues tendrían que competir con productores que tendrían libre acceso al mercado europeo. Adicionalmente, los recientes acuerdos de asociación de la UE con México, Chile y MERCOSUR podrían erosionar los beneficios comerciales de la región.

Conclusiones

- Estos sistemas de tratos preferenciales han sido muy importantes para las exportaciones de los países centroamericanos.
- Existen algunos problemas para los países centroamericanos por falta de claridad en relación con los requisitos para acceder a estos sistemas preferenciales.
- Los países centroamericanos corren el riesgo de perder este trato preferencial en cualquier momento.

3.4 APERTURA REGIONAL: MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

Antecedentes

El Mercado Común Centroamericano tiene su origen en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960), aunque tiene antecedentes que se remontan al siglo XIX. Según los artículos I y II del tratado, los países centroamericanos se comprometían a establecer un mercado común en cinco años (a partir de su entrada en vigencia), adoptar un arancel centroamericano uniforme y establecer el libre comercio para los productos originarios de los respectivos territorios, a excepción de las limitaciones referidas en el Anexo A del Tratado³⁹. El Mercado Común Centroamericano fue notificado en 1961 ante el GATT, como un acuerdo de tipo unión aduanera (provisión legal del Artículo XXIV del GATT).

39 El Tratado General de Integración Económica Centroamericana fue suscrito el 13 de diciembre de 1960 por El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, y entró en vigor en junio de 1961. Costa Rica se adhirió el 23 de julio de 1962

Tabla 15
CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES A LA UNIÓN EUROPEA (EN PORCENTAJES)

Tipo de exportación	1995	1996	1997	1998
Frutas y legumbres	23.92	24.26	22.54	23.31
Café, té y cacao	61.43	54.25	56.48	45.74
Productos animales	4.76	7.07	6.26	6.54
Maquinaria	0.04	0.07	0.07	13.46
Artículos manufacturados	0.87	2.58	1.07	0.12
Total	91.72	88.23	86.42	89.14

Fuente: CEPAL (2000b). Centroamérica: evolución de las políticas comerciales, 1999-2000. LC/MEX/L.450, Pág. 47.

Renovación de la integración centroamericana

En 1990, en la reunión presidencial de Antigua, Guatemala, se aprobó el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA), en el que se preveía la revitalización de la integración económica centroamericana. Con esto se inició el establecimiento de un nuevo Arancel Centroamericano de Importación, la revisión del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y la adopción de una nueva nomenclatura aduanera. Los compromisos más inmediatos que contempla el PAECA son la elaboración de un programa de unificación arancelaria, el establecimiento de un sistema regional de pagos y el programa de desmantelamiento de los obstáculos al comercio intracentroamericano.

En 1993 se aprobó el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), que expresa el compromiso de alcanzar una Unión Económica Centroamericana (Artículo 1 del Protocolo). En su artículo 3 se expone el objetivo principal del renovado proyecto de integración centroamericana: *alcanzar el desarrollo económico y social, equitativo y sostenible, de los países centroamericanos, que se traduzca en bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante el proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.*

El protocolo de Guatemala se convierte en el tratado marco de la integración económica centroamericana y crea el subsistema de integración económica que forma parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Entró en vigor en agosto de 1995 para

Guatemala, Honduras y El Salvador, y posteriormente para Nicaragua.

Se observa que el espíritu con que se intenta lograr este nuevo proceso de integración es muy distinto del objetivo original del Mercado Común Centroamericano. Esta vez no es tanto para promover la industrialización de la región a través de altos aranceles y barreras al comercio, como para promover una mayor apertura al resto del mundo, objetivo consistente con el concepto de “regionalismo abierto” (ver Recuadro 5). Incluso mediante el artículo 60 del protocolo se prevé la adhesión o asociación de cualquier país del Istmo Centroamericano que no lo haya suscrito, por lo que existe la posibilidad de ampliar el bloque regional con nuevos países miembros como Panamá, Belice y República Dominicana. Quinteros de Aguilera (2000) agrega en este contexto que la integración regional es

Recuadro 5 REGIONALISMO ABIERTO

Muchas personas han argumentado que los recientes acuerdos preferenciales son de tipo “regionalismo abierto”, y que contrastan con los de los cincuenta y sesenta, basados en la sustitución de importaciones. Aunque el uso del término es muy común, en la literatura no se encuentra una definición clara de regionalismo abierto. El término parece ser contradictorio, pues un acuerdo preferencial excluye por definición a otros países, por lo cual no puede ser abierto.

Panagariya (1999a) habla de tres criterios para que un acuerdo preferencial sea calificado de regionalismo abierto. En primer lugar, el acuerdo debe estar abierto a nuevos miembros que quieran incorporarse al grupo. El segundo criterio se refiere a la congruencia con el artículo XXIV del GATT, y el tercero es que los socios deben tener la libertad de liberalizar su comercio en forma unilateral, independientemente de la política común. A partir del tercer criterio Panagariya concluye que la unión aduanera no es compatible con el regionalismo abierto. La compatibilidad con el artículo XXIV del GATT es un requisito necesario, pero no suficiente, porque todos los acuerdos preferenciales, independientemente de si son “abiertos” o no, deben cumplir este artículo para no violar las reglas de la OMC. Muchos acuerdos preferenciales dan teóricamente la bienvenida a nuevos miembros; sin embargo, en la práctica el acceso no es tan fácil y muchas veces está condicionado al cumplimiento de requisitos adicionales.

La Organización Mundial de Comercio ha definido el regionalismo abierto de la siguiente manera: un acuerdo preferencial cumple esta definición si la eliminación de barreras comerciales entre los miembros es aproximadamente al mismo grado y paso que la eliminación de las barreras a los socios comerciales que no pertenecen al grupo. Sin embargo, el problema con esta conceptualización es que no se observa el sentido y la utilidad de un acuerdo preferencial que otorga los mismos beneficios a miembros y no miembros.

un medio para buscar exitosamente otros mercados internacionales.

La importancia de la política arancelaria común se enfatiza en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo Guatemala), suscrito el 29 de octubre de 1993, cuyo objetivo fundamental es la unión económica. Sin embargo, los resultados más concretos hasta la fecha han sido registrados básicamente en el campo del comercio intrarregional. De hecho, el grado de cumplimiento para la región en el período 1997-2000 se sitúa en promedio por debajo del 50% (ver Tabla 16).

Se acordó restablecer una zona de libre comercio en la región, por lo que actualmente todos los productos originarios de la misma son intercambiados sin barrera alguna, con excepción de los productos incluidos en la lista del Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Los productos que no están sujetos a libre comercio en el área se presentan en la tabla 17.

Otros instrumentos renovados fueron un arancel externo y una nomenclatura arancelaria comunes. En 1992 se suscribió el protocolo que modificaba al Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano para adoptar la nomenclatura del llamado Sistema Armonizado de Designación y Codificación Centroamericano (SAC), que armoniza el arancel externo de los países centroamericanos.

El SAC entró en vigor en marzo de 1993, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua; en abril de 1993, en Honduras; y en noviembre de 1993, en Costa Rica. La protección efectiva pasó de un 65% en 1985 a menos del 35% en 1993.

En 1995 se acordó llegar a un nivel de 0% para materias primas no producidas en la región y de 15%

Tabla 16
CA: GRADO DE CUMPLIMIENTO
DE LOS INDICADORES DE CONVERGENCIA
(EN PORCENTAJES)

	1997	1998	1999	2000	Promedio
Costa Rica	63	63	38	38	54.7
El Salvador	63	63	63	63	63.0
Guatemala	63	63	25	50	50.3
Honduras	38	25	38	50	33.7
Nicaragua	50	25	50	50	41.7
Centroamérica	55.4	47.7	42.8	50.2	48.6

Fuente: CEPAL (2001b). Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano: una interpretación. LC/MEX/L.500, Pág. 25.

Tabla 17
PRODUCTOS INCLUIDOS EN EL ANEXO A DEL
TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CA

Producto	Restricción
Café sin tostar	Común a los cinco países.
Azúcar de caña	Común a los cinco países.
Harina de trigo	Guatemala con El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El Salvador con Honduras y Nicaragua.
Café tostado	Guatemala con Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El Salvador con Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Honduras con Nicaragua y Costa Rica. Nicaragua con Costa Rica.
Alcohol etílico, desnaturalizado o no	Guatemala con El Salvador y Costa Rica. El Salvador con Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Honduras con Costa Rica. Nicaragua con Costa Rica.
Derivados del petróleo	Honduras con Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.
Bebidas alcohólicas destiladas	Guatemala con Honduras; Honduras con Nicaragua y Costa Rica. El Salvador con Honduras.

Fuente: SIECA (2001). Estado de situación de la integración económica centroamericana hasta el año 2001.

para productos terminados, con niveles intermedios de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en la región. También se autorizó a los países para que, de acuerdo con sus propias circunstancias, modificaran el arancel centroamericano de importación a partir de enero de 1996, bajándolo hasta el 1% para materias primas y autorizando a que disminuyera a 0% en el momento de aprobar el Tercer Protocolo al Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

En 1997 se acordó que la tasa arancelaria que grava las importaciones de bienes de capital no producidos en la región centroamericana fuese de 0%. No obstante, se autorizó a Guatemala y El Salvador a aplicar un calendario de desgravación distinto para los textiles, confección, calzado y llantas, según el cual el derecho arancelario de importación meta se alcanzaría en el 2005 y el 2002, respectivamente (5% para hilados; 10% para tejidos; 15% para confección, calzado y llantas).

Durante 1999 los países centroamericanos continuaron aplicando el calendario de desgravación arancelaria; en la mayoría de los casos se cumplieron las metas previstas en 1995 y se completó el programa de desgravación arancelaria. Así, Costa Rica adoptó el piso y techo del arancel a partir de los meses de enero de 1999 y 2000, respectivamente. Guatemala implementó el cero por ciento a los bienes de capital en enero de 1998 y el 15% a los bienes finales en enero de 1999. Por su parte, El Salvador lo hizo en enero de 1997 y julio de 1999. Honduras y Nicaragua constituyen las excepciones al cumplimiento del calendario de desgravación centroamericano. Honduras mantiene 1% sobre los bienes de capital; no hay perspectivas de

que disminuya el piso al cero por ciento, aún aplica 17% sobre los bienes finales y planeaba disminuirlo al 15% en diciembre de 2000 (lo que entrará en vigor en enero de 2001, es decir, un mes después de la adopción y publicación de esta medida). Finalmente, Nicaragua decidió hacer descender al 10% el piso arancelario (julio de 2000), pero mantiene un 5% sobre los bienes de capital, correspondiente a la aplicación del arancel temporal de protección que excluye de su desgravación a los bienes intermedios y bienes de capital no producidos en Centroamérica.

Con las excepciones mencionadas y las de los productos arancelizados resultantes de los compromisos adoptados en la Ronda Uruguay, todos los países centroamericanos, con la excepción de Honduras, han logrado, mediante calendarios de desgravación distintos, llegar a las metas establecidas (0% de piso y 15% de techo). No obstante, hay que tener en cuenta que los países centroamericanos no aplican el mismo código aduanero, lo que debilita la Unión Aduanera Centroamericana. Esto implica que el mismo producto puede estar gravado a diferentes tasas arancelarias en los distintos países de la región. Guatemala aplica CAUCA III (1999); Costa Rica y Nicaragua usan el CAUCA II (1993); Honduras aplica su legislación nacional.

Existen algunas excepciones a esta estructura general, las cuales corresponden principalmente a los textiles, confección, calzado, llantas y productos agropecuarios arancelizados en la Ronda Uruguay. Los productos originarios de la región para los cuales no existe libre comercio intraregional son: azúcar, café, café tostado, harina de trigo y alcohol etílico. A pesar de estos compromisos en cuanto a la desgravación

o armonización arancelaria, se ha observado durante los últimos años un uso muy frecuente de medidas arancelarias unilaterales, utilizando la Cláusula de Salvaguardia del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

Aparte de estas barreras de comercio intrarregional, algunos países han visto afectadas sus exportaciones por medidas tomadas por otros socios comerciales, como ocurrió con las exportaciones salvadoreñas de productos lácteos y de cebollas.

Las exportaciones de queso artesanal desde Nicaragua hacia El Salvador se restringieron en los últimos años a partir de que las autoridades de este último país aprobaron un decreto que en su parte medular obliga a la pasteurización de la leche en los lugares de procesamiento industrial, artesanal o cualquier otro que se dedique a tales actividades. En marzo de 1998 se cerraron las fronteras a las exportaciones de queso hacia El Salvador. A raíz del huracán Mitch, las autoridades salvadoreñas permitieron la entrada de queso nicaragüense a ese mercado sin ningún problema para la comercialización. Sin embargo, en febrero de 2000 la Dirección de Sanidad Vegetal y Animal de El Salvador emitió una carta en la cual les recordaba a los países de Centroamérica que El Salvador, en cumplimiento de la obligatoriedad de la pasteurización de la leche y sus derivados, según un calendario escalonado, comenzaría a exigir dicha disposición, en el caso de Nicaragua, a partir del 11 de abril del 2000.

Antes del 11 de abril de 2000 sólo 10 empresas procesadoras de lácteos contaban con el aval de las autoridades salvadoreñas para exportar hacia ese mercado, de un total de 20 que habían sido certificadas por las autoridades nicaragüenses. En la actualidad, se están haciendo grandes esfuerzos en Nicaragua para mejorar el sector lácteo, con el apoyo tanto del gobierno como de los productores, lo cual permitirá obtener la certificación sanitaria correspondiente para seguir exportando.

Por su parte, las autoridades costarricenses, a partir del 9 de abril de 2000, comenzaron a exigir el cero por ciento de pudrición en la cebolla exportada hacia ese mercado. La medida en cuestión trajo como consecuencia que contenedores con cebolla de exportación nicaragüense fueran detenidos en la frontera, lo cual causó malestar y pérdidas económicas a los productores nicaragüenses. Dicha norma viola el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimiento de Autorización.

Tabla 18
DISTRIBUCIÓN DE LAS POSICIONES ARANCELARIAS
DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Posición arancelaria			
Igual	Diferente	Número de partidas	Porcentaje
CR, ES, G, H y N	-	1,127	17.48
ES, G, H y N	CR	250	3.88
CR, ES, G, y H	N	240	3.72
CR, ES, G y N	H	2,746	42.60
CR, G, H y N	ES	45	0.70
CR, ES, H y N	G	23	0.36
ES, G y H	CR y N	302	4.69
ES, G y N	CR y H	22	0.34
CR, ES y G	H y N	20	0.31
G, H y N	CR y ES	47	0.73
CR, G y H	ES y N	10	0.16
CR, G y N	ES y H	45	0.70
ES, H y N	CR y G	8	0.12
CR, ES y H	G y N	12	0.19
CR, H y N	ES y G	108	1.68
G y ES - CR, H y N	45	0.70	
G y H - CR, ES y N	301	4.67	
G y N - CR, ES y H	16	0.25	
CR y G - ES, H y N	9	0.14	
ES y H - CR, G y N	54	0.84	
ES y N - CR, G y H	42	0.65	
CR y ES - G, H y N	9	0.14	
H y N - CR, ES y G	19	0.29	
CR y H - ES, G y N	23	0.36	
CR y N - ES, G y H	339	5.26	
CR, ES, G, H y N	584	9.06	
Total número de partidas		6,446	100

Fuente: SIECA, en base al arancel vigente a agosto de 2001.

CR = Costa Rica; ES = El Salvador; G = Guatemala; H = Honduras; N = Nicaragua.

Tabla 19
PORCENTAJE DE PARTIDAS ARANCELARIAS
CON POSICIONES ARANCELARIAS IGUALES
ENTRE PARES DE PAÍSES CENTROAMERICANOS
(AGOSTO DE 2001)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Costa Rica	65	66	25	69
El Salvador		74	31	65
Guatemala			36	67
Honduras				25

Fuente: elaboración propia, a partir de información proporcionada por SIECA.

Finalmente, en 1998 Nicaragua impuso restricciones a los confites hondureños; luego, arreglaron la situación con un acuerdo relativo de precios, que actualmente está vigente; además, en diciembre de 1999 se aplicó 35% de arancel a los productos hondureños y colombianos, lo que afectó fuertemente el acceso de las exportaciones hondureñas a ese país.

En la Tabla 18 se presenta la distribución de las posiciones arancelarias de los países centroamericanos. Se observa que en solo el 17.5% de las partidas existe realmente un arancel externo común, aplicado por los cinco países. En el 82.5% de las partidas no existe un arancel armonizado; es decir hay uno o más países que aplican un arancel distinto que los demás. Cabe destacar la posición de Honduras, pues existen más de 2,700 partidas en que este país aplica un arancel diferente que los otros cuatro países centroamericanos. Éstas corresponden principalmente a las materias primas, a las que Honduras aplica un arancel de 1%, mientras en los demás países la materia prima entra sin arancel. Esto se debe a una cuestión legal, que impide reducir a cero los aranceles a la materia prima.

En la Tabla 19 se presentan los datos de la tabla anterior de una manera distinta; es decir, como el porcentaje de partidas arancelarias con posiciones iguales entre pares de países. El Salvador y Guatemala son los países centroamericanos que más han avanzado en la armonización de su arancel externo, pues aproximadamente el 74% de las partidas arancelarias tienen un arancel similar. Si excluimos por un momento el caso especial de Honduras, se observa que los demás países tienen alrededor de dos tercios de las partidas arancelarias armonizadas.

Es importante señalar que el establecimiento del arancel externo común puede ser seriamente afectado por tratados bilaterales suscritos por los países centroamericanos en forma individual. Las concesiones respecto a las desgravaciones arancelarias, otorgadas

por los países a raíz de estos acuerdos bilaterales, no fueron coordinadas, por lo que pueden romper el esquema del arancel externo común.

El establecimiento de un arancel externo común abre teóricamente el camino para impulsar una unión aduanera a nivel centroamericano. Sin embargo, para que esto sea posible, es necesario que se cumplan por lo menos dos requisitos adicionales. El primero es la implementación de un mecanismo conjunto de recaudación y de distribución de los ingresos provenientes del arancel externo común. El segundo es la liberalización total del comercio intrarregional, incluyendo el de los productos no originarios de la región. Los países centroamericanos no han avanzado en estos dos temas, por lo que el establecimiento de una unión aduanera todavía está muy lejos. Es más, en 1994 adaptaron el reglamento centroamericano sobre el origen de las mercancías, debido a la falta de armonización del arancel externo común.

Mediante el Acuerdo Gubernativo 53-2001, en febrero de 2001 Guatemala otorgó un contingente de importación para la carne de aves, a un arancel preferencial de 5%, sin coordinar esta medida con sus vecinos centroamericanos. Adicionalmente, se han otorgado preferencias similares a la importación de azúcar, arroz, harina, entre otros, que no fueron consecuentes con los acuerdos establecidos en el marco de la política arancelaria centroamericana.

Los países centroamericanos han adoptado algunas normativas comunes que regulan las relaciones comerciales, tanto con socios fuera de la región como dentro de la misma (SIECA, 2001):

- A. Reglamento centroamericano sobre el origen de las mercancías. Establece los criterios para determinar el origen de las mercancías, el procedimiento de verificación y las reglas específicas para la determinación del origen de cada producto.
- B. Reglamento centroamericano sobre medidas de salvaguardia. Contiene el procedimiento para la adopción de medidas de salvaguardia contra mercancías de terceros países, de conformidad con los criterios establecidos en la OMC.
- C. Reglamento centroamericano sobre prácticas desleales de comercio. Establece los procedimientos y medidas que deben aplicarse en los casos de prácticas desleales de comercio (dumping y/o subvenciones), tanto en las relaciones comerciales con terceros países como en las relaciones comerciales intrarregionales.
- D. Reglamento sobre el régimen de tránsito aduanero internacional, formulario de declaración e instructivo. Establece las disposiciones relativas a las operaciones de tránsito aduanero internacional

efectuadas por vía terrestre, para las mercancías procedentes u originarias de los países centroamericanos y de terceros países.

- E. Reglamento centroamericano de medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización. Regula las medidas de normalización, procedimientos de autorización y de gestión metrológica que cada uno de los países está facultado para elaborar, adoptar, aplicar y mantener.
- F. Reglamento centroamericano sobre medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios. Establece las medidas sanitarias y fitosanitarias que los países pueden adoptar para proteger la vida y la salud humana y de los animales, o para preservar la sanidad de los vegetales.

En cuanto a las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, y a los obstáculos técnicos al comercio, los países se han comprometido a aplicar las obligaciones multilaterales y bilaterales, pero no han avanzado en el establecimiento de una normativa para el comercio intrarregional. Cada país mantiene su propio procedimiento de normalización y estructura de reglamentación técnica.

Además, los países centroamericanos no han avanzado en algunos temas importantes, como la adopción de normas que regulen el comercio de servicios, un régimen de inversiones y normas en cuanto a las compras del sector público. Tampoco existen mecanismos de solución de controversias a nivel regional. Aunque los países han negociado sobre este tema, no ha sido aprobado todavía un reglamento.

Una eventual liberalización del comercio intrarregional de servicios pudiera complicarse, debido a los tratados de libre comercio firmados con México, República Dominicana y Chile. Aunque en estos tratados no se ha avanzado en la liberalización del sector de servicios, los países centroamericanos han adquirido compromisos de nación más favorecida (NMF); esto significa que cualquier concesión comercial que se otorgue en el ámbito centroamericano será otorgada automáticamente a estos tres países.

Unión aduanera

El proceso de unión aduanera entre Guatemala y El Salvador arrancó formalmente con el Acuerdo de Guatemala (noviembre de 1996)⁴⁰. Luego, en la Declaración de Presidentes de Guatemala y El Salvador, del 24 de agosto de 1999, se acordó su implementación,

con miras a perfeccionarse y alcanzarse plenamente el 31 de diciembre del 2002.

En materia arancelaria, el 19 de octubre de 1999 los Directores de Integración y Política Comercial de Guatemala y El Salvador decidieron consultar a sus respectivos sectores privados sobre el listado de las posiciones de los rubros no armonizados, y convocar al grupo técnico arancelario de los dos países para comenzar el proceso de convergencia, examinando en el principio los rubros de más fácil acuerdo, de forma que al 31 de diciembre de 1999 se hubiera armonizado el mayor número de rubros posibles.

En relación con el programa de desgravación de textiles y calzado, Guatemala solicitó a El Salvador emitir una disposición que estableciera el programa acordado para esos productos, trámite ya efectuado por dicho país.

Aproximadamente el 90% de los rubros contenidos en el universo arancelario ya fueron armonizados y a partir del 31 de diciembre de 1999 quedaron consolidados; en consecuencia, no pueden ser modificados unilateralmente. El 11 de marzo del 2000 (Resolución N° 49/2000/COMIECO) se aprobó la armonización de 17 rubros arancelarios adicionales.

De manera progresiva se han ido eliminando las salvaguardias. El Salvador informó a principios de 2000 que suprimiría 18 de ellas, a fin de avanzar en la armonización del arancel. No obstante, aún existían posiciones pendientes (Ver Tabla 20).

Tabla 20
UNIÓN ADUANERA
GUATEMALA-EL SALVADOR:
POSICIONES ARANCELARIAS PENDIENTES
CON DIFERENCIA DE TARIFAS (2000)

Diferencia porcentual	Número de partidas
Productos con la misma tarifa	254
Productos con tarifas diferenciadas	589
1 punto	371
2 puntos	13
3 puntos	0
4 puntos	42
5 puntos	163
Más de 5 puntos	199
Productos agropecuarios arancelizados	31
Aperturas de Guatemala y El Salvador	229
Total	1,302

Fuente: CEPAL (2000c). Centroamérica: evolución del proceso de integración subregional, 1999-2000. LC/MEX/L.449, Pág. 14.

40 Resolución N° 27-96 (COMRIEDRE - IV, mayo de 1996)

La consolidación de la unión aduanera El Salvador-Guatemala ha ido avanzando no sólo en términos arancelarios y de barreras no arancelarias, sino también en materia de administración aduanera, registros sanitarios, comercio de servicios e inversiones y armonización tributaria. En materia de administración aduanera se busca el establecimiento de una unión aduanera modelo.

Con este fin se diseñaron los planos de la infraestructura y las funciones que corresponderá desarrollar a cada país, así como el correspondiente

cronograma de trabajo para su ejecución. Sin embargo, la fecha límite del 31 de diciembre de 1999 para poner en funcionamiento dicha aduana no se cumplió, por lo que es necesario reprogramarla. Más recientemente se ha propuesto que la aduana modelo se establezca y habilite en la Hachadura, aprovechando la infraestructura de que ésta dispone y con el propósito de eliminar los puestos fronterizos entre ambos países. Su funcionamiento dependerá de que exista una ley uniforme que contemple procedimientos homogéneos que prevean zonas de procesamiento con tratamiento

Tabla 21
CA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL
(EN MILLONES DE US\$)

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Centroamérica	
	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp
1986	100.5	106.3	86.7	157.1	192.0	102.6	18.8	58.2	15.4	38.2	413.5	462.2
1987	109.6	116.8	119.6	181.4	232.2	135.1	25.9	52.2	18.8	36.9	506.1	522.4
1988	129.8	118.3	139.9	197.5	236.4	148.5	25.9	54.2	20.7	38.6	552.7	557.1
1989	147.3	139.2	162.5	198.6	239.0	167.9	25.9	87.9	51.5	54.0	626.1	647.6
1990	134.6	148.1	176.8	208.3	288.2	135.9	24.1	76.6	47.5	69.2	671.2	638.1
1991	177.6	151.0	197.3	241.5	323.6	156.8	32.2	96.8	51.4	156.7	782.1	802.9
1992	248.3	181.4	263.7	304.6	395.4	239.7	48.2	114.5	41.7	227.1	997.2	1,067.2
1993	269.4	206.0	310.1	326.9	418.2	235.2	105.2	167.6	57.1	197.4	1,160.0	1,133.1
1994	285.9	231.2	341.9	398.0	475.0	292.4	139.9	164.1	83.9	190.2	1,326.5	1,275.9
1995	349.7	235.6	427.2	491.4	554.7	291.5	180.8	250.9	83.0	228.3	1,595.4	1,497.6
1996	411.2	250.5	455.1	505.9	578.0	243.0	206.4	296.9	101.2	260.0	1,751.8	1,556.3
1997	448.6	299.0	578.4	578.5	683.3	411.4	213.0	349.4	121.3	331.5	2,044.6	1,969.8
1998	961.9	317.4	616.6	599.2	748.5	607.9	184.8	421.2	122.5	418.2	2,634.3	2,363.9
1999	576.6	300.8	627.2	637.6	789.9	484.6	150.9	432.7	145.1	519.2	2,289.8	2,374.9
2000	622.9	311.1	740.6	821.3	822.0	662.2	258.1	554.1	164.2	490.7	2,607.9	2,839.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIECA.

Tabla 22
CA: tasa promedio de crecimiento anual del comercio intra-regional (%)

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Centroamérica	
	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp
86-90	6.0	6.9	15.3	5.8	8.5	5.8	5.1	5.7	25.3	12.6	10.2	6.7
91-95	14.5	9.3	16.7	15.3	11.4	13.2	41.2	21.0	10.1	7.8	15.3	13.3
96-00	8.7	4.4	10.2	10.2	7.3	22.2	4.6	13.3	10.2	13.5	8.3	12.8
86-00	12.9	7.4	15.4	11.7	10.2	13.2	19.1	16.2	17.1	18.6	13.1	12.9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIECA.

arancelario, diferenciado del resto de los territorios nacionales.

En materia de armonización tributaria, y más específicamente en la estructura del impuesto al valor agregado (IVA), se identificaron las diferencias en las que es necesario realizar trabajos de armonización, como las tasas, la base imponible a las importaciones, el período de liquidación y pago, y el reconocimiento de crédito fiscal. El Salvador informó que recientemente entró en vigencia el decreto que elimina exenciones a ciertos productos, con lo cual, en este aspecto, se reducen las diferencias con Guatemala. En los impuestos específicos o selectivos al consumo, la única diferencia importante son las tasas, por lo que se evaluará la forma de armonizarlas. Finalmente, en lo concerniente al mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios en la unión aduanera, fueron identificados dos temas sujetos a revisión: la figura de ventas exentas y compras gravadas, y el control de las empresas que operan binacionalmente.

Honduras y Nicaragua se incorporaron al proceso formal de la unión aduanera en agosto del 2000⁴¹. Los gobiernos de los cuatro países decidieron consolidar en el marco de la unión aduanera los derechos arancelarios a la importación en los niveles actuales de todos los rubros que están armonizados⁴². También se comprometieron a armonizar el resto de los aranceles para finales del año 2002 y a aplicar, de manera conjunta, las salvaguardias contempladas en el artículo 26 del Convenio Arancelario y Aduanero.

En términos concretos, se inauguró la aduana única en el puesto fronterizo entre Honduras y El Salvador (Amatillo), lo que unifica los trámites fronterizos y permite aumentar la eficiencia en el tráfico de bienes y personas. También se armonizaron los trámites relacionados con los medicamentos, y con las medidas sanitarias y fitosanitarias.

Debe tenerse presente que la implementación exitosa de una unión aduanera conlleva una mayor coordinación de las políticas de los países que participan en ella. Entre otras cosas es necesario establecer un mecanismo para distribuir los ingresos tributarios provenientes del arancel común, adoptar una política comercial externa común y contar con una normativa comercial uniforme.

La iniciativa se basa en el concepto de “regionalismo abierto”, pues, según el artículo 3 del convenio marco, la unión aduanera deberá orientarse exclusivamente a facilitar el comercio entre los territorios

constitutivos de la unión y a no poner mayores obstáculos al comercio que los estados contratantes realicen con terceros países. Otros compromisos del convenio son los siguientes: los países deben haber armonizado las tarifas externas a más tardar el 31 de diciembre del año 2002. En el convenio los países acordaron, antes de que se implementara la unión aduanera, establecer un servicio aduanero común, eliminar las fronteras entre los países, establecer un mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios que se originasen de las importaciones, y armonizar la normativa comercial. Adicionalmente, se comprometieron a suscribir acuerdos que regularan el comercio de servicios y las inversiones.

La adopción de una unión aduanera implica que los países tendrán que definir una posición común ante las negociaciones comerciales que se realicen con otros países y deberán eliminar las restricciones al libre comercio de los productos que aparecen en el Anexo “A” del Tratado. Sin embargo, aparte del caso de la armonización arancelaria, el convenio no establece ningún cronograma para los diferentes compromisos y no fija ninguna fecha para la entrada en vigencia de la unión aduanera, aunque parece que será el 1° de enero del 2003.

Evolución del comercio intrarregional

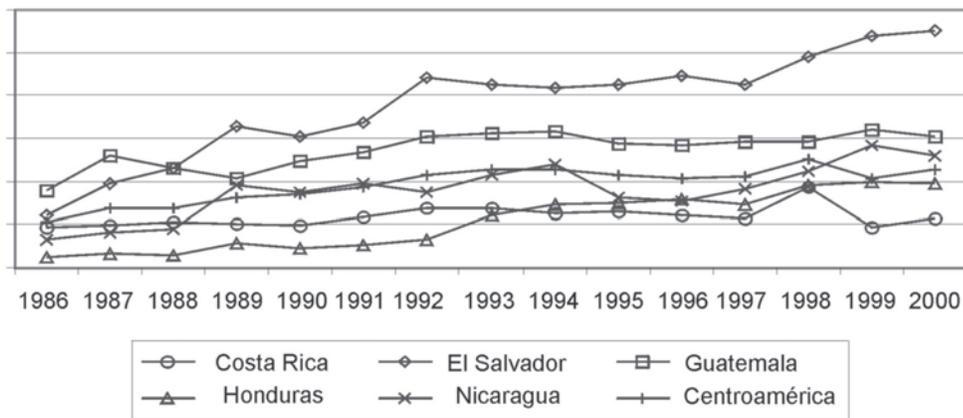
Parece que el proceso de renovación de la integración centroamericana ha tenido un efecto positivo sobre los vínculos comerciales intrarregionales, pues este tipo de comercio ha crecido a un ritmo bastante favorable durante el período 1986-2000. En la Tabla 21 se observa que las exportaciones hacia la región aumentaron de un total de aproximadamente US\$. 400 millones en 1986, a US\$. 2,600 millones en el 2000, lo cual significa una tasa promedio de crecimiento anual del 13%. Las exportaciones de Honduras y Nicaragua son las que más han aumentado, a una tasa promedio de 19.1% y 17.1%, respectivamente. Las exportaciones intrarregionales de Guatemala han mostrado el menor dinamismo relativo, aunque en el 2000 fue el exportador más grande dentro de Centroamérica, y su crecimiento ha sido favorable en comparación con las exportaciones totales (ver Tabla 22). En el comercio intrarregional El Salvador es el comprador más grande, con un valor de US\$. 820 millones.

En la tabla 23 se presenta la participación del comercio intrarregional (importaciones y exportaciones) en el comercio total (excluyendo las exportaciones totales en concepto de maquila). Se observa que en el 2000 el comercio intrarregional representó aproximadamente el 18% del comercio total de los países

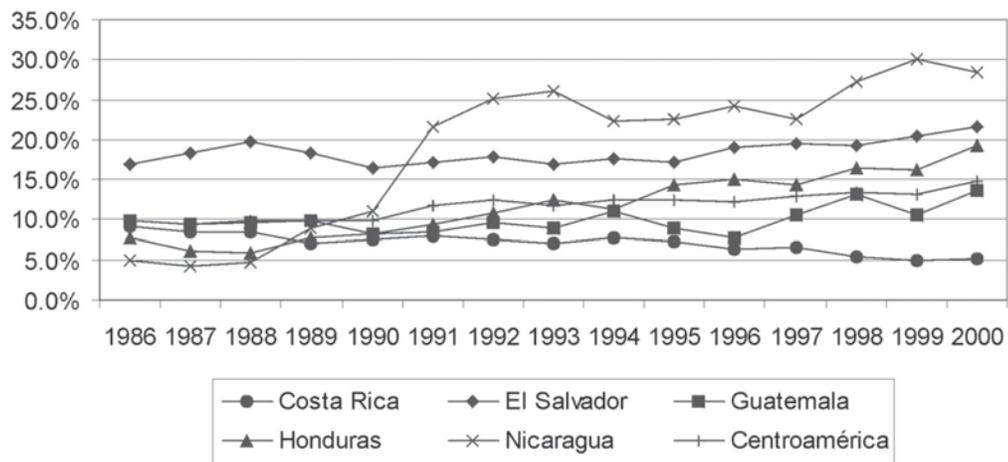
41 Resoluciones N° 56-2000 y 57-2000 (COMIECO, agosto de 2000)

42 Resolución N° 66-2000 (COMIECO-XV, septiembre de 2000)

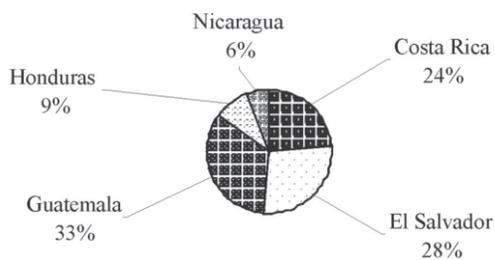
Gráficas 1 y 2
EXPORTACIONES INTRARREGIONALES
COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TOTALES



IMPORTACIONES TOTALES



Gráfica 3
PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS PAÍSES EN
EL COMERCIO INTRARREGIONAL
1986



Gráfica 3
PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS PAÍSES EN
EL COMERCIO INTRARREGIONAL
2000

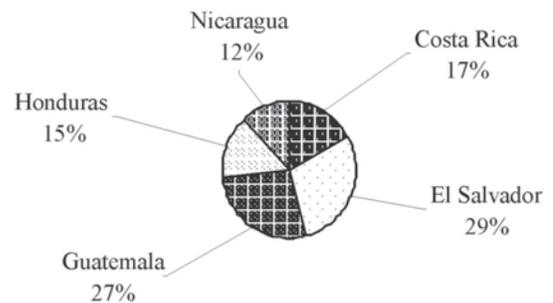


Tabla 23
CENTROAMÉRICA: PORCENTAJE DEL
COMERCIO INTRARREGIONAL RESPECTO AL COMERCIO TOTAL

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica
1986	9.2	15.0	14.0	5.0	5.3	10.3
1987	9.0	18.8	15.6	4.8	5.0	11.2
1988	9.4	20.9	14.9	4.4	5.7	11.5
1989	8.3	22.8	14.2	7.1	12.0	12.3
1990	8.4	20.9	15.1	6.7	13.0	12.6
1991	9.7	22.0	15.7	7.9	21.0	14.3
1992	10.2	24.8	16.9	9.1	23.5	15.6
1993	9.7	24.0	16.3	12.3	24.9	15.5
1994	9.8	24.1	18.5	12.5	22.8	16.1
1995	9.9	23.8	16.2	14.5	20.5	15.9
1996	9.0	26.0	15.9	15.3	20.8	15.5
1997	8.9	26.7	17.7	14.5	21.2	16.1
1998	11.6	27.8	18.8	17.1	25.9	17.7
1999	7.2	29.5	18.2	17.1	29.8	16.0
2000	8.1	30.4	19.6	19.3	27.9	17.7

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIECA. (No se incluye a la maquila).

Tabla 24
CENTROAMÉRICA: BALANZA COMERCIAL
DEL COMERCIO INTRARREGIONAL
(EN MILLONES DE US\$)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1986	-5.8	-70.3	89.4	-39.3	-22.8
1987	-7.2	-61.8	97.0	-26.3	-18.1
1988	11.5	-57.6	87.9	-28.3	-17.9
1989	8.1	-36.1	71.1	-62.1	-2.5
1990	-13.5	-31.6	152.3	-52.4	-21.7
1991	26.6	-44.2	166.8	-64.6	-105.4
1992	67.0	-40.9	155.7	-66.3	-185.4
1993	63.4	-16.8	183.0	-62.4	-140.3
1994	54.7	-56.1	182.6	-24.2	-106.3
1995	114.1	-64.2	263.2	-70.1	-145.2
1996	160.6	-50.8	335.0	-90.5	-158.8
1997	149.6	-0.1	271.9	-136.4	-210.2
1998	644.5	17.3	140.6	-236.4	-295.7
1999	275.9	-10.3	305.3	-281.8	-374.2
2000	311.8	-80.6	159.9	-296.0	-326.5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIECA.

Nota: totales no suman cero.

centroamericanos. Durante el período 1986–2000 esta participación ha aumentado desde una participación de alrededor del 10% en 1986. El Salvador y Nicaragua son los países que relativamente más comercializaron con la región centroamericana en el 2000, con el 30% y 28% de su comercio total, respectivamente. Guatemala y Honduras también dependieron en el 2000 más del comercio intrarregional que hace quince años, mientras que Costa Rica redujo ligeramente su orientación a la región.

Adicionalmente, es interesante presentar las exportaciones e importaciones intrarregionales por separado, tal como se hace en las gráficas 1 y 2, nuevamente como porcentaje de las exportaciones e importaciones totales. La contribución de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de Centroamérica ha aumentado del 10.7% en 1986 al 22.7% en el 2000, lo cual pone en evidencia la creciente importancia de la región centroamericana como mercado de exportación. La participación de las importaciones intrarregionales en las importaciones totales de los países centroamericanos también aumentó, de 10.0% en 1986 a 14.7% en el 2000, pero su crecimiento ha sido menos que en el caso de las exportaciones intrarregionales.

Analizando la situación a nivel de país, se observa que todos los países ampliaron sus exportaciones a la región respecto a las exportaciones totales durante el período. Las exportaciones de El Salvador hacia la región han mostrado una evolución notable, representando en el 2000 más del 50% de sus exportaciones totales. En cuanto a las importaciones, es Nicaragua el país que más depende de los productos provenientes de sus vecinos (el 28.5% de sus importaciones totales), mientras que Costa Rica importa cada vez menos de la región centroamericana.

En las Gráficas 3 y 4 se compara la participación relativa de los países en el comercio intrarregional en 1986 con la del 2000. Se observa que en 1986 el 85% del comercio intrarregional estaba concentrado en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. En el 2000 se encuentra una distribución más equilibrada entre los cinco países, pues Honduras y Nicaragua aumentaron su cuota de mercado.

En la Tabla 24 se observa que en el 2000 Costa Rica y Guatemala tenían una balanza comercial positiva en cuanto al comercio intrarregional. El Salvador, Honduras y Nicaragua importan más de lo que exportan a la región.

Composición de las exportaciones intrarregionales

Las exportaciones intrarregionales están mucho más diversificadas, en términos de tipo de productos, que las que se dirigen hacia el resto del mundo. Según un estudio del Bid-Intal (Bid-Intal, 2000), las exportaciones a la región son predominantemente de productos de la industria alimentaria y manufacturas. Si se agrupan los sectores de base manufacturera (productos químicos, artículos manufacturados clasificados según material, maquinaria y equipo de transporte, y artículos manufacturados diversos), su peso relativo dentro del comercio intrarregional total es aproximadamente el 70%, mientras que en las exportaciones totales los productos no procesados predominan, con un 65%. Sin embargo, las exportaciones de Nicaragua al mercado centroamericano se concentran todavía en los productos agrícolas (OMC, 1999).

Granados (2001) indica que, además del crecimiento del comercio intrarregional, se ha observado una importante regionalización de algunos sectores de la economía. Varias empresas en ramos como servicios financieros, restaurantes, agroindustria, distribución, supermercados y transporte aéreo han ampliado sus actividades fuera de las fronteras nacionales y actualmente operan en el mercado centroamericano. Desafortunadamente no existen estadísticas sobre las inversiones a nivel regional para sustentar mejor estas observaciones. Sin embargo, inversionistas salvadoreños, por ejemplo, han invertido un total de US\$. 121 millones en Costa Rica durante el período 1985–1999, según datos del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX, 2001). De esa manera, El Salvador fue el cuarto país inversionista más importante en Costa Rica, después de Estados Unidos, México y Canadá.

Conclusiones

- Aunque la apertura regional ha dado resultados positivos en cuanto a la recuperación del comercio intrarregional, parece que no existen una visión clara ni un compromiso real respecto a la profundización de la integración.
- El estado actual de la integración centroamericana se describe como un área de libre comercio (con algunas excepciones) y algunas características de una unión aduanera.
- El comercio intrarregional es más diversificado que el resto del comercio y los productos procesados constituyen una proporción más alta en aquél.

- Parece que el resto del mundo ve a los países centroamericanos como una sola región, por lo que la integración podría darles más credibilidad.
- Los países centroamericanos tienen mucho en común, cultural, histórica y económicamente, lo que es favorable para profundizar en la integración regional.
- Existen posiciones muy distintas entre los países en cuanto a la importancia del comercio intrarregional.
- En la práctica, los compromisos regionales no son vinculantes para los países centroamericanos y prevalece el interés nacional; en algunos casos los compromisos tampoco son respetados.
- No existe voluntad de ceder poder a instituciones supranacionales.
- Debido a las diferencias entre los países y a la ausencia de un arancel externo común, existe una baja probabilidad de negociar en bloque.

Al resumir la historia reciente de la integración centroamericana, Granados (2001) opina que los países del área no perciben este proceso como el elemento fundamental de su política de comercio exterior o de desarrollo. Eso implica que los países son menos ambiciosos en alcanzar una integración regional profunda y que han buscado un formato más pragmático y flexible, que pudiera ajustarse a las prioridades individuales. Por lo tanto, los países se han centrado en el elemento básico de la integración; es decir en el perfeccionamiento del área de libre comercio en la región. Temas que generalmente se relacionan con una integración más profunda, como, por ejemplo, la unión monetaria o la coordinación en el ámbito fiscal, no parecieran ser viables a corto o mediano plazo. Tampoco han visto la integración centroamericana como un instrumento para aumentar la capacidad de negociación externa. Pareciera, entonces, que los países consideran la región centroamericana como otra área de acción más de su política comercial, entre otros mercados, pero no como prioritaria. A partir de las entrevistas realizadas como parte de esta investigación, se puede concluir que hay consenso en que la integración es beneficiosa desde el punto de vista técnico, pero que las dificultades se encuentran en el ámbito político.

Se tipifica el estado actual de la integración centroamericana como una zona de libre comercio con algunas imperfecciones, y tiene ciertos elementos de una unión aduanera. Los países manifiestan en forma superficial su compromiso político con el proceso de integración, mediante la aprobación de esquemas “marco”, pero en los que existe, al mismo tiempo, suficiente margen para que cada país tome sus propias decisiones de forma autónoma.

Pareciera que el esquema de integración regional se mantiene principalmente por las presiones externas de otros países. Por ejemplo, Estados Unidos y la Unión Europea han manifestado que están interesados en iniciar negociaciones comerciales solamente con la región y no con países individuales.

3.5 ACUERDOS PREFERENCIALES BILATERALES

Durante los últimos años los países centroamericanos han iniciado negociaciones con otros países para suscribir tratados bilaterales de libre comercio, o, en otros casos, acuerdos de cooperación. En la siguiente tabla se presenta un resumen de los acuerdos bilaterales de los países centroamericanos ya suscritos o en proceso de negociación. Se observa que la mayoría de las iniciativas se encuentran todavía en proceso de negociación. Solamente el TLC con México está vigente para todos los países centroamericanos, aunque a partir de fechas distintas. Recientemente entró en vigencia el TLC con la República Dominicana. La mayoría de los países con los que se está negociando son países latinoamericanos, con la excepción de Canadá y Taiwán. Adicionalmente, los países centroamericanos han manifestado su interés de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Lamentablemente no se tuvo acceso a documentos oficiales de los países centroamericanos que permitieran analizar en detalle la estrategia utilizada en las negociaciones bilaterales. Por lo tanto, no fue posible determinar si las negociaciones bilaterales iniciadas por los países han respondido a una estrategia previamente definida y si ésta ha sido seguida consecuentemente. Tampoco se logró identificar los criterios utilizados para seleccionar los socios con quienes negociar un acuerdo de libre comercio. Según los investigadores, en los países no se ha realizado estudios *ex ante* sobre el posible impacto de un tratado de libre comercio.

En cuanto a la consistencia de la estrategia durante o a lo largo de los distintos gobiernos, el CSIER (1996) señala que, en el caso de Costa Rica, el gobierno del presidente Calderón (1990-1994) promovió la negociación de tratados bilaterales, siempre que cumplieran las reglas del GATT. El siguiente gobierno, el de Figueres (1994-1998), modificó la política y enfatizó la necesidad de negociar tratados juntamente con los demás países centroamericanos.

Respecto a las negociaciones bilaterales realizadas por los países centroamericanos, Granados (2001) concluye que los países han tratado de mantener un mínimo de unión e imagen colectiva, pero que en el fondo han operado separadamente. Esto se manifiesta

en que han negociado en forma individual asuntos como acceso a los mercados y las reglas de origen, aunque el lanzamiento de las negociaciones, el cronograma de las reuniones, la negociación de la parte normativa de los tratados y hasta la suscripción de los tratados finales muchas veces se han hecho en conjunto. Esta idea la refuerza la CEPAL (2000b), quien señala que, aunque los países centroamericanos actuaron conjuntamente ante Chile, las diferencias en los sistemas productivos de la región y en las legislaciones de cada país impidieron las negociaciones en bloque en determinadas áreas, tales como la lista de bienes incluidos, los programas de desgravación y las normas de origen.

Por otro lado, según Granados (2001), pareciera que los frecuentes contactos entre los países centroamericanos, en el marco de las negociaciones comerciales con terceros países, han generado una mayor comunicación y entendimiento entre los mismos. Como resultado de este fenómeno, en la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, en Seattle, Centroamérica adoptó por primera vez una posición conjunta en cuanto al tema bananero. El autor no cree que ahora los países coordinen sus posiciones en forma estructural, sino que más bien podría haber coaliciones *ad hoc* respecto a temas específicos. En las entrevistas realizadas como parte de esta investigación, se encontró apoyo a esta idea de un mayor “aprendizaje”, como resultado de las negociaciones del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) con México.

La fecha de vigencia de los pocos acuerdos bilaterales que están activos es tan reciente que no es posible analizar su efecto sobre los flujos comerciales. Solamente en el caso de los TLC México – Costa Rica (1995) y México – Nicaragua (1998), vale la pena realizar tal ejercicio, aunque el análisis detallado de los TLC entre México y los países centroamericanos es tema de otro estudio. Por lo tanto, a continuación se limita el análisis de cada caso (las negociaciones más importantes) a un resumen de la evolución reciente del comercio entre los países respectivos, y se concluye en cuanto a su importancia relativa en el comercio total. En el caso del tratado con México, se presentarán los resultados de algunos estudios sobre sus efectos.

Comunidad Andina

El primer intento de negociar un tratado de libre comercio entre los cinco países centroamericanos y la Comunidad Andina, entre 1991 y 1995, fracasó. En diciembre de 1998, el COMIECO acordó que los países centroamericanos con interés en suscribir un acuerdo de alcance parcial recíproco podían comunicarlo a la Comunidad Andina y proceder en tal caso a

negociarlo; el Triángulo Norte manifestó su posición claramente favorable en este sentido. Así, en abril de 1999, durante la reunión viceministerial entre el Triángulo Norte y la Comunidad Andina, se adoptó la decisión de que en el acuerdo de alcance parcial recíproco se incluirían, principalmente, los temas de acceso al mercado y lista de bienes a los que se aplicarían programas de desgravación, normas de origen, inversiones y solución de diferencias.

Ya se han intercambiado propuestas acerca de lo que podrían ser los textos del marco normativo del acuerdo, así como listas preliminares de los bienes incluidos y sus correspondientes programas de desgravación, los cuales están siendo analizados por ambas partes. No obstante estos avances relativos, una serie de dificultades para la coordinación y la definición del calendario de reuniones de los equipos oficiales de las dos regiones ha imposibilitado la determinación de una fecha para el inicio formal de las negociaciones comerciales.

Según Granados (2001), las primeras reuniones han dado la impresión de que un eventual acuerdo sería más bien una ampliación de las preferencias comerciales en el marco de los acuerdos de alcance parcial existentes. Por ejemplo, durante 1984 y 1985, Guatemala suscribió acuerdos de alcance parcial con Colombia y Venezuela. En los últimos meses se han tomado iniciativas para renegociar dichos acuerdos, que buscan incrementar la relación comercial (OMC, 2001).

República Dominicana

En 1998 concluyeron las negociaciones entre los países centroamericanos y la República Dominicana. El tratado, aprobado por los organismos legislativos de los países participantes y ya en vigencia en algunos de ellos, fue suscrito de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT de 1994 y el artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS).

El comercio con la República Dominicana es relativamente insignificante, particularmente en cuanto a las importaciones provenientes de este país. Sin embargo, es el único del grupo de países con el que se está negociando un acuerdo bilateral y con el que se mantiene una balanza comercial positiva. Estos vínculos han sido fortalecidos durante los últimos años, pues el comercio ha crecido a un ritmo bastante favorable, aunque desde un nivel muy bajo (ver Tabla 26). Los productos de mayor demanda en el mercado centroamericano son tabaco en rama, cacao crudo en grano, tabaco despalillado, tejidos de algodón, pieles curtidas y ácido sulfúrico.

Tabla 25
ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES DE TRATADOS BILATERALES DE LIBRE COMERCIO
Y OTROS ACERCAMIENTOS COMERCIALES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Tipo de acuerdo	Participantes	Estado de negociación	Fecha de suscripción	Fecha de vigencia	Observaciones
TLC y los Protocolos Centroamérica – República Dominicana	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana	Casi concluida. Sólo quedan por negociar las normas de origen de algunos códigos arancelarios. Ya hay acuerdo entre El Salvador y República Dominicana	Parte normativa, el 16 de abril de 1998. Protocolos complementarios con anexos suscritos en noviembre de 1998, por Guatemala y El Salvador, en febrero 2000, por Honduras, y en marzo del 2000, por Nicaragua.	Costa Rica aprobó TLC y su Protocolo mediante Decreto Legislativo 7882, publicado el 8 de julio de 1999. El Salvador ratificó mediante Decreto 590, publicado el 27 de mayo de 1999. Guatemala aprobó el TLC y su Protocolo mediante Decreto 26-2000, publicado el 18 de mayo del 2000. Entró en vigencia el 15 de octubre del 2001. Nicaragua aprobó el TLC, el Protocolo al TLC y el Protocolo de Adhesión de Nicaragua al Protocolo al TLC, mediante Decreto 119-2000, publicado el 28 de noviembre del 2000. República Dominicana aprobó el TLC y sus Protocolos el 28 de marzo del año 2001.	El Tratado entrará en vigor cuando las partes se intercambien sus respectivos instrumentos de ratificación y que certifiquen que las formalidades jurídicas necesarias han concluido.
TLC Centroamérica - Chile	Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	Concluida toda la parte normativa. Costa Rica suscribió los anexos correspondientes a los programas de desgravación arancelaria y las reglas de origen. Nicaragua y El Salvador concluyeron la negociación y están pendiente de suscribir los anexos. Chile aprobó el tratado.	18 de octubre de 1999	Pendiente de ratificación.	
TLC Costa Rica – México	Costa Rica y México	Concluida	5 abril 1994	Vigente desde el 1 de enero de 1995	
TLC Nicaragua - México	México y Nicaragua	Concluida	18 de diciembre de 1997	Vigente desde el 1 de julio de 1998	

Tipo de acuerdo	Participantes	Estado de negociación	Fecha de suscripción	Fecha de vigencia	Observaciones
TLC El Salvador, Guatemala y Honduras (CA-3) con México	El Salvador, Guatemala, Honduras y México	Concluida, con excepción del capítulo de compras del sector público, cuya negociación fue postergada por un periodo de dos años.	29 de junio de 2000	Vigente para El Salvador, Guatemala y México, a partir del 15 de marzo del año 2001, y para Honduras a partir del 1 de junio del 2001.	De acuerdo con la Declaración de la Cumbre de Tuxtla II, ahora procederá una convergencia con los TLC suscritos bilateralmente con Costa Rica y Nicaragua.
TLC Centroamérica - Panamá	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	Concluida la negociación de la parte normativa.	Los ministros firmaron los textos el 16 de mayo del 2001	En proceso de negociación el acceso a mercados y reglas de origen.	Actualmente el comercio se rige por acuerdos preferenciales bilaterales, con lista positiva.
TLC Costa Rica - Canadá	Canadá y Costa Rica	Concluida	22 de abril del 2001	En proceso de aprobación legislativa.	
TLC El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua -Canadá	Canadá, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	En proceso. Se han sostenido dos rondas de negociaciones.			
Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica de Preferencias Arancelarias, El Salvador, Guatemala, Honduras - Comunidad Andina	El Salvador, Guatemala, Honduras, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	En proceso de suscribir un Acuerdo de Preferencias Arancelarias que sirva de base para una zona de libre comercio.	pendiente		
Acuerdo de Complementación Económica entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con Taiwán	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Taiwán.	Concluida	13 de septiembre de 1997		Comprende programas de cooperación económica.
Programa Marco de Cooperación Centroamérica - Caricom	Países centroamericanos y de Caricom				Contactos informales sobre la negociación de un TLC, pero todavía no se ha llegado a ningún compromiso.
Acuerdo Marco de Comercio e Inversión entre Centroamérica y Mercosur	Países centroamericanos y los de Mercosur				Tiene como objetivo fortalecer las relaciones en los ámbitos de comercio, inversión y transferencia de tecnología.

Fuente: www.sieca.org.gt. Información a 16 de julio del 2001.

Chile

En octubre de 1999, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Chile suscribieron un TLC, a través del cual se liberalizaría el comercio de bienes y servicios, facilitando además los flujos de inversiones. El tratado incorpora los cinco Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI), firmados en forma bilateral entre Chile y cada uno de los países centroamericanos. Costa Rica fue el único de los cinco países de Centroamérica que firmó completo el TLC y cuya Asamblea Legislativa lo ratificó. Se encuentra pendiente la ratificación por parte del Congreso chileno. Chile está revisando el acuerdo suscrito con El Salvador y luego lo ratificará. Nicaragua está en proceso de revisión del Capítulo de Inversiones y Servicios, mientras con Honduras y Guatemala las negociaciones están en curso (Prochile, 2001).

Las exportaciones totales de los países centroamericanos a Chile fueron de US\$. 17 millones en el 2000, representando apenas el 0.1% de las exportaciones totales. Las importaciones desde este país han crecido constantemente durante el período 1994–2000 y significaron un 0.5% en las importaciones totales. En ningún país centroamericano el comercio con el país suramericano significaba más del 1% del comercio total. El comercio con Centroamérica representa tan

sólo el 0.08% del comercio de Chile. Es recomendable hacer un análisis más profundo del costo y beneficio de un TLC con Chile, tanto en el aspecto de las relaciones comerciales como en otros. Un acuerdo con Chile podría darle mayor credibilidad a Centroamérica y servir para atraer más inversión externa.

México

En Tuxtla Gutiérrez I (1991) los presidentes de Centroamérica y México decidieron fortalecer los vínculos mediante un acuerdo de complementación económica. Aunque este acuerdo incluía diversos elementos, el comercial era el más importante. CEPAL (2001a) señala que detrás del acuerdo hubo motivos tanto políticos como económicos. En cuanto a los motivos políticos, hay que destacar el papel activo de México en los procesos de paz en la región centroamericana. Respecto a los económicos, los países vieron el fortalecimiento de esta complementación como una herramienta para alcanzar un crecimiento económico más dinámico.

Aunque los países centroamericanos tuvieron al principio la intención de llevar a cabo conjuntamente las negociaciones, durante el proceso Costa Rica y Nicaragua adelantaron las propias. El Salvador,

Tabla 26
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO CON LA REPÚBLICA DOMINICANA
(US\$ MILLONES)

País	Import/ Export	Año							Participación en import/ Exportaciones	Tasa Promedio crecimiento
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
Costa Rica	Import	2	3	5	6	6	3	4	0.1	10.41
	Export	8	12	17	20	34	30	48	0.9	29.17
El Salvador	Import	0	1	3	5	4	3	2	0.1	-
	Export	7	10	8	11	13	14	12	0.9	8.00
Guatemala	Import	1	1	1	1	2	1	3	0.1	16.99
	Export	15	17	14	18	23	29	23	0.9	6.30
Honduras	Import	1	5	13	13	7	6	8	0.3	34.59
	Export	1	1	6	2	2	4	1	0.1	0.00
Nicaragua	Import	0	0	1	1	1	1	1	0.1	-
	Export	2	3	6	6	4	4	3	0.5	5.96
CA	Import	4	10	23	26	20	14	18	0.1	23.97
	Export	33	43	51	57	76	81	87	0.8	14.85

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SIECA.

Guatemala y Honduras (el Triángulo Norte) negociaron en conjunto hasta el final, aunque los detalles en cuanto al acceso al mercado (la lista de desgravación arancelaria de productos específicos, los plazos y las excepciones) fueron trabajados en forma bilateral, debido a que los países mantienen posiciones arancelarias distintas. La normativa comercial se aplica por igual a los tres países. Al final, el tratado entre Costa Rica y México entró en vigencia en 1995, con Nicaragua en 1998, y el TLC Triángulo Norte – México en el 2001. De acuerdo con la Declaración de la Cumbre de Tuxtla II (2001), ahora se procederá a una convergencia de los TLC suscritos bilateralmente.

Según Gitli, Arce y Villalobos (2000), Costa Rica aceleró las negociaciones con México para apoyar el proceso de modernización de su esquema de comercio exterior y como un paso de acercamiento al bloque comercial norteamericano. En cambio, Nicaragua vio el TLC con México como un mecanismo para dar mayor credibilidad a sus políticas internas. CSIER (1996) señala que Costa Rica no hizo una evaluación del impacto del tratado con México.

El tratado entre México y el Triángulo del Norte es tan reciente que todavía no es posible sopesar sus efectos. Solamente en el caso de los TLC México–Costa Rica (1995) y México–Nicaragua (1998) vale la pena realizar tal ejercicio. Adicionalmente, el análisis

detallado de los TLC entre México y los países centroamericanos es tema de otro estudio, por lo que a continuación solamente se presentarán las principales conclusiones derivadas de un estudio de la CEPAL, así como algunas características generales de la evolución del comercio.

La CEPAL publicó recientemente un estudio sobre el TLC entre México y el Triángulo del Norte (CEPAL (2001a)), en el que señaló que la evidencia empírica después de la entrada en vigor de los tratados Costa Rica–México y Nicaragua–México ha mostrado, primero, que el nivel de comercio entre los países aún es muy reducido; y segundo, que existe una tendencia hacia la concentración de las empresas exportadoras y de los productos exportados. Adicionalmente, concluyó que la inversión extranjera directa mexicana en Costa Rica ha crecido en términos absolutos, pero ha disminuido en proporción a la inversión extranjera total. Por último, el déficit comercial ha aumentado para Nicaragua.

Granados (2001) indica que Costa Rica ha sacado provecho del tratado con México, pues actualmente es el primer socio comercial centroamericano de México, habiendo desplazado a Guatemala.

En el 2000 los países centroamericanos importaron productos mexicanos por un valor total de US\$. 1,300 millones, lo cual significa el 6.7% de las importaciones

Tabla 27
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO CON CHILE
(US\$ MILLONES)

País	Import/ Export	Año							Participación en import/ Exportaciones 2000 (%)	Tasa Promedio crecimiento anual (%)
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
Costa Rica	Import	18	13	33	28	29	49	52	0.9	16.36
	Export	12	16	19	26	20	15	3	0.1	-17.97
El Salvador	Import	5	8	8	8	11	14	22	0.6	23.57
	Export	0	1	0	4	1	6	2	0.1	-
Guatemala	Import	9	11	11	15	17	21	20	0.4	12.08
	Export	11	19	13	27	12	15	12	0.4	1.25
Honduras	Import	3	5	6	5	7	10	-	0.4*	22.22*
	Export	0	0	0	1	0	0	-	0.0*	-
Nicaragua	Import	1	1	1	7	1	5	11	0.6	40.85
	Export	0	2	0	3	5	0	0	0.0	-
CA	Import	36	38	59	63	65	99	105	0.5	16.52
	Export	23	38	32	61	38	36	17	0.1	-4.23

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SIECA.

* Participación en el comercio de 1999 y tasa de promedio de crecimiento anual 1994-1999.

totales. Las importaciones desde México crecieron a una tasa anual promedio de casi 15% durante el período 1994 - 2000, mientras las exportaciones centroamericanas al mercado mexicano aumentaron a un ritmo de casi 11% anual. La participación de los países centroamericanos en las importaciones totales de México fue menos de 0.2% en el 2000, e incluso ha bajado entre 1990 y el 2000. En la tabla 28 se observa que el crecimiento anual de las importaciones mexicanas ha sido bastante parejo para todos los países de la región, entre el 14% y el 18%. En cuanto a las exportaciones, el panorama es distinto: las costarricenses crecieron a una tasa anual de casi 24%, por lo que pudiera ser que este país esté ya aprovechando el acceso más favorable al mercado mexicano, resultado del TLC. Esto confirmaría la conclusión de Granados en cuanto al dinamismo de las exportaciones de Costa Rica a México, aunque, según los datos presentados aquí, Guatemala todavía es el principal socio comercial de México en Centroamérica.

Las exportaciones de Nicaragua crecieron en un 11% anual, aunque es difícil atribuir esto al TLC con México, pues las guatemaltecas y hondureñas también aumentaron, aunque las últimas desde un nivel muy bajo. En cambio, en el caso de El Salvador ocurrió una disminución de sus exportaciones al mercado mexicano. Por lo tanto, estas diferencias bastante grandes

difícilmente pueden atribuirse a la existencia (o ausencia) de un TLC con México.

Panamá

El comercio con Panamá constituye aproximadamente el 2% del comercio total de la región centroamericana, pues las importaciones representaron alrededor de US\$. 500 millones y las exportaciones US\$. 224 millones en el 2000. (Ver Tabla 29).

Canadá

Costa Rica concluyó las negociaciones en torno a un tratado de libre comercio con Canadá en el primer trimestre del 2001. El tratado tendrá que ser todavía aprobado por los organismos legislativos de los dos países, para que entre en vigencia. Actualmente los otros países centroamericanos y Canadá están en el proceso de negociación para suscribir un acuerdo similar. En términos relativos, el nivel de comercio de Centroamérica con Canadá no es muy alto, por lo que será necesario realizar una evaluación de los posibles beneficios de un TLC. Posiblemente éstos no estarán

Tabla 28
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO CON MÉXICO
(US\$ MILLONES)

País	Import/ Export	Año							Participación en import/ Exportaciones	Tasa Promedio crecimiento
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
Costa Rica	Import	137	177	253	280	327	344	389	6.5	16.08
	Export	22	16	62	73	82	142	98	1.8	23.79
El Salvador	Import	105	157	172	236	238	264	256	6.7	13.58
	Export	21	9	13	18	17	14	11	0.8	-8.82
Guatemala	Import	186	308	323	438	485	499	571	11.7	17.38
	Export	67	45	80	77	105	97	120	4.4	8.68
Honduras	Import	46	75	89	108	124	137	135	4.7	16.63
	Export	2	4	3	2	6	1	5	0.4	13.99
Nicaragua	Import	27	32	55	83	70	77	87	5.1	18.19
	Export	11	9	11	13	12	15	23	3.7	11.11
CA	Import	501	749	892	1,145	1,244	1,321	1438	7.4	16.26
	Export	123	83	169	183	222	269	257	2.2	11.10

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SIECA.

Tabla 29
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO CON PANAMÁ
(US\$ MILLONES)

País	Import/ Export	Año							Participación en import/ Exportaciones	Tasa Promedio crecimiento
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
Costa Rica	Import	65	99	98	78	95	86	91	1.5	4.92
	Export	66	78	92	100	108	125	126	2.3	9.68
El Salvador	Import	40	68	56	66	106	98	131	3.5	18.47
	Export	12	15	25	25	24	35	39	2.9	18.34
Guatemala	Import	63	82	77	109	153	146	162	3.3	14.44
	Export	33	36	46	42	67	64	55	2.0	7.57
Honduras	Import	33	44	46	69	100	114	-	4.3*	22.95*
	Export	4	3	13	4	6	3	-	0.4*	-4.68*
Nicaragua	Import	34	57	66	98	102	122	124	7.2	20.30
	Export	5	2	5	2	1	4	4	0.6	-3.14
CA	Import	235	350	343	420	556	566	508	2.6	11.64
	Export	120	134	181	173	206	231	224	2.0	9.33

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SIECA.

* Participación en el comercio de 1999 y tasa de medio de crecimiento anual 1994-1999.

Tabla 30
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO CON CANADÁ
(US\$ MILLONES)

País	Import/ Export	Año							Participación en import/ Exportaciones	Tasa Promedio crecimiento
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
Costa Rica	Import	42	40	56	68	85	69	72	1.2	8.00
	Export	29	33	57	71	85	40	34	0.6	2.30
El Salvador	Import	13	18	26	20	30	30	35	0.9	15.20
	Export	13	17	5	11	5	9	6	0.4	-10.46
Guatemala	Import	29	50	56	72	56	119	102	2.1	19.68
	Export	15	22	38	51	54	35	63	2.3	22.75
Honduras	Import	13	11	9	7	11	16	13	0.5	0.00
	Export	5	13	9	6	3	2	5	0.4	0.00
Nicaragua	Import	13	14	23	22	16	20	21	1.2	7.09
	Export	3	6	5	3	9	7	25	4.0	35.38
CA	Import	110	133	170	189	198	254	243	1.3	11.99
	Export	65	91	114	142	156	93	133	1.2	10.77

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SIECA.

tanto en la parte puramente comercial, sino en otras áreas. Por ejemplo, dado que Canadá es un país desarrollado y además miembro de NAFTA, un acuerdo con ese país podría enviar una señal de credibilidad para los países centroamericanos. Granados (2001) agrega que las razones por las cuales los países centroamericanos han iniciado negociaciones con Canadá es continuar con el proceso de apertura comercial, preparar mejor a los sectores público y privado para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y enviarle a los Estados Unidos una señal de que hay disposición y preparación para impulsar negociaciones con ese país.

El comercio (tanto importaciones como exportaciones) entre los países centroamericanos y Canadá representó en el 2000 alrededor del 1% del comercio total de los países de la región. En el 2000 los países centroamericanos importaron US\$. 243 millones y exportaron US\$. 133 millones. Guatemala es para Canadá el socio comercial más importante de la región. (Ver Tabla 30).

Conclusiones

- No se logró establecer si las negociaciones bilaterales han respondido a una estrategia definida previamente, pero pareciera que la misma no existe.
- La mayoría de los tratados bilaterales son de fecha muy reciente, por lo que no se puede evaluar su impacto (excepto el caso de México con Costa Rica y Nicaragua).
- La percepción es que en la mayoría de los casos la razón principal para iniciar negociaciones ha sido política y no económica.
- Parece que Costa Rica ha tenido una visión más clara y ha mostrado mayor determinación en el proceso de negociaciones bilaterales. También parece que los demás países han seguido esta corriente.
- Aunque cada país centroamericano ha negociado prácticamente con los mismos países, en los asuntos esenciales no se ha negociado en bloque y ha habido poca coordinación.
- El comercio de Centroamérica con Chile y la República Dominicana es relativamente insignificante. Sin embargo, eso no quiere decir necesariamente que un tratado de libre comercio con estos países no sea beneficioso.
- Los tratados bilaterales significan una carga “considerable” en términos de la capacidad institucional y los recursos humanos y financieros, tanto durante el proceso de negociación como de administración de los mismos.
- Los acuerdos bilaterales probablemente permiten a los equipos negociadores obtener experiencia y mejorar su capacidad para negociaciones futuras en el marco del ALCA.
- Los acuerdos preferenciales pueden tener un impacto negativo para el bienestar del país, por lo que es necesario analizarlos caso por caso, mediante un estudio de impacto *ex ante*.

4.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

A partir de la revisión de la literatura, puede concluirse que la estrategia de liberalización comercial unilateral es conveniente para países pequeños, tanto desde el punto de vista teórico como desde el empírico. Además, las estrategias de liberalización comercial bilateral y plurilateral (regional) no necesariamente son beneficiosas para el país que las adopta; es decir, desde un punto de vista teórico el resultado es ambiguo. Por lo tanto, la conveniencia para un país de llevar a cabo acuerdos preferenciales debe analizarse en cada caso particular. Finalmente, al comparar la estrategia de liberalización comercial multilateral con las otras (desde el punto de vista teórico) se encuentra que la unilateral probablemente es superior, mientras la regional puede ser superior o inferior. Nuevamente, la conveniencia para un país de adoptar una estrategia multilateral en lugar de una regional es un problema empírico. A este respecto, se encontró alguna evidencia a favor de la estrategia multilateral sobre la regional y la bilateral.

En todo caso, cabe destacar que un país no afronta la decisión de cuáles estrategias de liberalización comercial seguir, sino de cómo combinarlas. La desventaja de la unilateral no es de índole económica, sino política: implica un enfrentamiento con grupos de presión que buscan la protección de sus productos. Asimismo, la apertura comercial unilateral requiere cierta capacidad institucional para administrar el proceso de desgravación arancelaria e impulsar la reducción de otras barreras al comercio; comparada con otras estrategias, ésta resulta más simple y menos exigente. El factor más importante en este sentido es que no es discriminatoria en cuanto al origen de las mercancías, pues permite aplicar la misma estructura arancelaria a todas las importaciones, independientemente de donde vengan. En cambio, la apertura comercial regional y la bilateral tienen en común que introducen preferencias al comercio proveniente de un país o un grupo de

países determinado. Esta discriminación hace que su administración sea más complicada, lo cual lógicamente impone más requerimientos en cuanto a la capacidad institucional. Adicionalmente, es necesario reformar algunas leyes, para adecuar el marco normativo a esta apertura.

La liberalización comercial multilateral tiene como principal desventaja el costo en tiempo y recursos que implica negociar e implementar los acuerdos no estrictamente comerciales. Sin embargo, es una estrategia que de ninguna manera es conveniente abandonar para un país pequeño desde el punto de vista político. Por lo tanto, los países pequeños deben incluir en su política comercial tanto la estrategia unilateral como la multilateral. En cambio, las estrategias de liberalización bilateral y plurilateral deberán adoptarse exclusivamente después que el país haya realizado un análisis de cada acuerdo preferencial.

RECOMENDACIONES

- Continuar con la liberalización comercial, pues se ha llegado a la conclusión de que para los países pequeños una estrategia de desarrollo, basada en una orientación hacia fuera, es en general beneficioso. Sin embargo, se sugiere hacer explícita tanto la estrategia de desarrollo de los países como sus políticas comerciales.
- Continuar utilizando las estrategias disponibles de liberalización comercial; es decir la apertura unilateral, multilateral, bilateral y regional, y no rechazar ninguna de antemano. Sin embargo, en los últimos dos casos se recomienda ser más selectivos en cuanto a los socios comerciales. No se recomienda que los países adopten una estrategia de liberalización comercial conjunta, sino que cada país diseñe la suya.
- En cuanto a la apertura unilateral, se recomienda continuar con el proceso de desgravación y

eliminación de las barreras no arancelarias. En este contexto, se sugiere simplificar la estructura arancelaria y establecer una tarifa única y baja para todas las importaciones. Eso eliminará los efectos negativos del escalonamiento en cuanto a la protección efectiva, reducirá los costos relacionados con la administración y eliminará una fuente de corrupción.

- Respecto a la apertura bilateral, se recomienda que los países centroamericanos mantengan una postura abierta en cuanto a las oportunidades que se presenten. Sin embargo, dado que en el 2005 se espera establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), será necesario ser muy crítico en cuanto a la viabilidad de acuerdos bilaterales, especialmente con países del hemisferio. Antes de iniciar negociaciones, hay que analizar los beneficios y costos de un posible acuerdo bilateral caso por caso. Además es recomendable realizar estudios *ex post* de los acuerdos vigentes, con el fin de evaluar su impacto sobre los flujos comerciales, sectores afectados y beneficiados, desarrollo económico e inversiones, entre otros.
- Apertura regional: técnicamente se recomienda establecer cuanto antes una unión aduanera y liberalizar completamente el comercio intrarregional. Eso implicaría acelerar el establecimiento de un arancel externo común y eliminar las restricciones a los productos del Anexo A. Se prevén las siguientes ventajas: a) la reducción de las trabas al comercio intrarregional, pues se podrá eliminar el régimen de las reglas de origen, y las aduanas en las fronteras entre los países podrán desaparecer; b) la reducción de las barreras al

comercio en general; c) el arancel externo común permite a los países operar como bloque. Podría aumentar el poder de negociación en futuras negociaciones, y se fortalecería la visibilidad y credibilidad de Centroamérica. Sin embargo, en la práctica no se percibe voluntad política entre los países para profundizar en la integración centroamericana a corto plazo. Por lo tanto, en este caso se recomienda bajar las pretensiones y establecer una agenda mínima, que sea consensuada, realista y viable en cuanto a su implementación. Como mínimo, los países deben avanzar en establecer un área de libre comercio, lo cual implica remover los productos de la lista del Anexo A.

- Apertura multilateral: se sugiere continuar con la participación en los foros multilaterales. Formar alianzas con otros países en temas específicos, no tanto a partir de la ubicación geográfica, sino de intereses (económicos) comunes (grupo Cairns, por ejemplo). Buscar alianzas con países con posiciones similares en temas específicos, para fortalecer el poder de negociación y mejorar la visibilidad. En algunos casos éstos pueden ser los países centroamericanos, en otros no.

Las limitaciones para aumentar las exportaciones no parecen obedecer a la falta de acceso a los mercados, sino a factores internos de los países (clima de negocios, falta de un Estado de Derecho, escolaridad de los trabajadores, infraestructura pobre, etc.). Por tanto, las acciones prioritarias deben estar encaminados más a eliminar estos obstáculos internos que a mejorar el acceso a los mercados externos.

5.

BIBLIOGRAFÍA

- Bagwell, K. y Staiger, R. (1996). Reciprocal Trade Liberalization, National Bureau of Economic Research Working Papers Series, Working Paper 5488.
- Bagwell, K. y Staiger, R. (1997). An Economic Theory of GATT, National Bureau of Economic Research Working Papers Series, Working Paper 6049.
- Baldwin, R. y Seghezza, E. (1996). Trade-Induced Investment-Led Growth, National Bureau of Economic Research Working Papers Series, Working Paper 5582.
- Banco Mundial (2000). Trade Blocs. Oxford University Press.
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1995). Economic Growth (New York: McGraw-Hill).
- Ben-David, D. (1993). Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence, Quarterly Journal of Economics, 108(3).
- Bhagwati, J. y Srinivasan, T. (1999). Outward-Orientation and Development: Are Revisionist Right, Yale University Economic Growth Center Discussion Paper 806.
- Bhagwati, J., Panagariya, A. y Srinivasan, T. (1998). Lectures on International Trade, second edition, The MIT Press, United States of America, 1998.
- Bhagwati, J. y Panagariya, A. (1996). Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes? In The Economics of Preferential Trade Agreements, Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya, eds. Washington, D.C.: AEI Press, pp. 1-78.
- Bhagwati, J. (1995). U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas, in The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements, Jagdish Bhagwati and Anne Krueger, eds., Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bhagwati, J. (1971). Trade-Diverting Customs Unions and Welfare Improvement: A Clarification, Econ. J. 81:823, pp. 580-587.
- BID-INTAL (2000). Informe Centroamericano 2000.
- Brown, D., Deardorff, A., y Stern, R. (2001). Multilateral, Regional, and Bilateral Trade-Policy Options for the United States and Japan, Research Seminar in International Economics, Discussion Paper N° 469, The University of Michigan, United States.
- Bruno, M. (1972). Market distortions and reform, Review of Economic Studies 39, 1972, pp. 373-383.
- CEPAL (2000a) Política comercial de los países latinoamericanos 1998 – 1999, Chile.
- CEPAL (2000b) Centroamérica: Evolución de las Políticas Comerciales, 1999-2000, LC/MEX/L.450.
- CEPAL (2000c) Centroamérica: Evolución del Proceso de Integración Subregional, 1999-2000, LC/MEX/L.449.
- CEPAL (2001a). Un Análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, LC/MEX/L.484.
- CEPAL (2001b). Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano: Una interpretación, LC/MEX/L.500.
- CIEN (1995). Lineamientos generales para Guatemala (1996-1999). Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Guatemala.
- COMEX (2001). Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, www.comex.go.cr/estadisticas.
- CSIER (1996). A project on developing countries and the Uruguay Round. Volume IV: Latin America and the Caribbean and the Uruguay Round. Center for

- the Study of International Economic Relations of the University of Western Ontario, Canada.
- De la Torre, A. y Kelly, M. (1992). *The Regional Trading Arrangements*, Occasional Paper 93, IMF, Washington, D.C.
- De Melo, Panagariya y Rodrik (1993). *The New Regionalism: A Country Perspective*, Policy Research Working Paper Series 1094, The World Bank, 1993.
- Dean, J., Dasai, S. y Riedel, J. (1994). *Trade Policy Reform in Developing Countries since 1985: A Review of the Evidence*, World Bank Discussion Papers 267, Washington, D.C.
- Dollar, D. (1992). *Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985*, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 40, pp. 523-544.
- Edwards, S. (1992). *Trade Orientation, Distortions and Growth in Developing Countries*, *Journal of Development Economics*, Vol. 39, pp. 31-57.
- Edwards, S. (1993). *Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries*, *Journal of Economic Literature*, 31(3), pp. 1358-1393.
- Edwards, S. (1998). *Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?*, *Economic Journal*, 108, pp. 383-398.
- Fernández, R. (1997). *Returns to Regionalism: An Evaluation of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements*, Policy Research Working Paper 1816, The World Bank.
- Frankel, J. (1997). *Regional Trading Blocs in the World Trading System*, Washington, D.C.: Institute for International Econ.
- Frankel, J. y Romer, D. (1999). *Does Trade Causes Growth?*, *American Economic Review*, 89(3), pp. 379-399.
- Frankel, J., Stein, E. y Wei, S. (1995). *Trading Blocs and the Americas: The Natural, the Unnatural and the Supernatural*, *J. Devel. Econ.* 47:1, pp. 61-96.
- Gehrels, F. (1956-57). *Customs Unions from a Single-Country Viewpoint*, *Rev. Econ. Studies*, 24:6, pp.61-64.
- Gitli, E., Arce, R. (2001) *La importancia relativa de los tipos de exportación en el contexto centroamericano*. Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Costa Rica.
- Gitli, E., Arce, R. y Villalobos, E. (2000). *Notas para el Foro Regional: Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica*, San José, Costa Rica 6-8 de junio 2000.
- Granados, J. (2001). *La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Buenos Aires.
- Gratius, S. (2000). *América Latina y la Unión Europea en el sistema de comercio internacional*, Caracas. www.sela.org.
- Greenaway, D. (1993). *Liberalizing Foreign Trade Through Rose-Tinted Glasses*, *The Economic Journal*, 103, pp. 208-222.
- Hachette, D. (2001). *La Reforma Comercial*, en *La Transformación Económica de Chile*, Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (eds.), Centro de Estudios Públicos, 2ª Edición, Santiago de Chile.
- Hoekman, B., Michalopoulos, C., Schiff, M., y Tarr, D. (2001). *Trade Policy Reform and Poverty Alleviation*. Policy Research Working Paper 2733, World Bank, December 2001.
- Krugman, P. (1993). *Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes*, in *New Dimensions in Regional Integration*, Jaime de Melo and Arvind Panagariya, eds., Cambridge, UK: Cambridge U. Press, pp. 58-84.
- Labán, R. y Meller, P. (1996). *Estrategias Alternativas de Comercio para un País Pequeño: El Caso Chileno*, en *Nafta y MERCOSUR: Un Diálogo Canadiense - Latinoamericano*, Richard Lipsey y Patricio Meller (eds.), CIEPLAN/DOLMEN Ediciones, Primera Edición, Santiago de Chile.
- Levine, R. y Renelt, D. (1992). *A Sensitivity Análisis of Cross-Country Growth Regressions*, *American Economic Review*, Vol. 82, pp. 942-963.
- Lipsey, R. (1957). *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, *Economica*, 24:93, pp.40-46.
- Lizano, E. (1994). *Integración y Desarrollo en Centroamérica*, Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Lloyd, P. (1982). *3x3 Theory of Customs Unions*, *J. Int. Econ.* 12:1-2, pp. 41-63.
- McMillan, J. (1993). *Does Regional Integration Foster Open Trade? Economic Theory and GATTs Article XXIV*, in *Regional Integration and the Global Trading System*, K. Anderson and R. Blackhurst, eds., NY: St. Martin's Press, pp. 292-310.

- McMillan, J. y McCann, E. (1981). Welfare Effects in Customs Unions, *Econ. J.*, 91:363, pp. 697-703.
- Meade, J. (1955). *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam: North-Holland.
- Mundell, R. (1964). Tariff Preferences and the Terms of Trade, *Manchester School Econ. Social Studies*, pp. 1-13.
- Nogués, J. (1989). The Choice Between Unilateral and Multilateral Trade Liberalization Strategies, Policy Research Working Paper Series 239, The World Bank, 1989.
- OECD (1999). Non-OECD members and Multilateral Trade Liberalisation: a Background Note on some Key Issues, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OMC (1995). Examen de Políticas Comerciales, Costa Rica. Resumen de los Informes de la Secretaría y del Gobierno. www.wto.org.
- OMC (1996). Examen de Políticas Comerciales, El Salvador. Resumen de los Informes de la Secretaría y del Gobierno. www.wto.org.
- OMC (1999). Examen de Políticas Comerciales, Nicaragua. Informe de la Secretaría.
- OMC (2000). Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Informe Bienal sobre el Funcionamiento del Acuerdo. www.wto.org.
- OMC (2001a). Examen de Políticas Comerciales, Costa Rica. Resumen de los Informes de la Secretaría y del Gobierno. www.wto.org.
- OMC (2001b). Examen de Políticas Comerciales, Guatemala. Resumen de los Informes de la Secretaría y del Gobierno. www.wto.org.
- Panagariya, A. (2000). Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, pp. 287-331.
- Panagariya, A. (1999a). The Regionalism Debate: An Overview, *World Econ.* 22:4, pp.477-511.
- Panagariya, A. (1999b). Preferential Trading and Welfare: The Small-Union Case Revisited, mimeo, U. Maryland.
- Panagariya, A. (1998). Do Transport Costs Justify Regional Preferential Trade Agreements? No, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 134:2, pp. 280-301.
- Panagariya, A. (1996). The Free Trade Area of the Americas: Good for Latin America?, *World Econ.* 19:5, pp. 485-515.
- Prochile, (2001). Relaciones económicas – comerciales entre Chile y Centroamérica. www.prochile.cl.
- Quinteros de Aguilera, L. (2000). El Comercio en Centroamérica. Publicado en Robles, Edgar A. ed. (2000). *Centroamérica y la integración económica hacia el siglo XXI*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas –IICE-2000–, Costa Rica.
- Rodríguez, F. y Rodrik, D. (1999). Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7081, Cambridge, MA.
- Rodrik, D (2001). The Developing Countries Hazardous Obsession with Global Integration. Forthcoming in *Foreign Policy* magazine under the title "Trading in Illusions".
- Sachs, J. y Warner, A. (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration, *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, Brookings Institution, pp.1-118.
- Schiff, M. (1999). Will the Real 'Natural Trading Partner' Please Stand Up? Policy Research Working Paper No. 2161, World Bank, Washington D.C.
- SIECA (2001). Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana hasta el año 2001, Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Guatemala.
- Silva, V. (2001). Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, CEPAL, Serie Comercio Internacional 11, Santiago de Chile, junio de 2001.
- Srinivasan, T., Whalley, J. y Wooton, I. (1993). Measuring the Effects of Regionalism on Trade and Welfare, in *Regional Integration and the Global Trading System*, Kym Anderson and Richard Blackhurst, eds., NY: St. Martin's Press, pp. 52-79.
- Summers, L. (1991). Regionalism and the World Trading System, in *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Symposium sponsored by Federal Reserve Bank Kansas City, pp. 295-301.
- U.S. Department of Commerce (2000a). El Salvador National Trade Estimate 2000. www.mac.doc.gov/tcc.
- U.S. Department of Commerce (2000c). Honduras FY Country Commercial Guide. www.mac.doc.gov/tcc.
- U.S. Department of Commerce (2000d). Nicaragua National Trade Estimate 2000. www.mac.doc.gov/tcc.

- Vamvakidis, A. (1997). *International Integration and Economic Growth*, Ph.D. thesis, Cambridge, Massachusetts: Harvard University, Economics Department.
- Vamvakidis, A. (1998). *Regional Trade Agreements Versus Broad Liberalization: Which Path Leads to Faster Growth? Time-Series Evidence*, IMF Working Paper.
- Vamvakidis, A. (1999). *Regional Trade Agreements or Broad Liberalization: Which Path Leads to Faster Growth?*, IMF Staff Papers, Vol. 46, N° 1.
- Venables, A. (1999). *Regional Integration Agreements: a force of convergence or divergence?* Paper prepared for the Annual Bank Conference on Developments Economics in Paris in June 1999, London School of Economics, United Kingdom.
- Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*, NY: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wacziarg, R. (1998). *Measuring the Dynamic Gains from Trade*, Policy Research Working Paper 2001, World Bank, Washington, D.C.
- Winters, A. (1996). *Regionalism versus Multilateralism*, Policy Research Working Paper, Banco Mundial, Washington D.C.
- Wonnacott, P. y Lutz, M. (1989). *Is there a Case for Free Trade Areas?*, in *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Jeffrey Schott, ed., Washington, D.C.: Institute for International Econ., pp. 59-84.

CENTROAMÉRICA
ANTE LA VINCULACIÓN DEL
TEMA LABORAL EN LAS
NEGOCIACIONES
COMERCIALES

Andrés Jiménez

*Instituto Superior de Economía
y de Administración de Empresas
(ISEADE/FEPADE)*

El Salvador, 2002

I.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo consta de diez apartados. En el primer apartado se aborda el contexto internacional en el cual se están desarrollando los Tratados de Libre Comercio de Nueva Generación (TLCNG)¹, un contexto condicionado por el fenómeno de la globalización y las diferentes percepciones existentes sobre la conveniencia o no de la inclusión de rigurosos marcos regulatorios en materia de comercio y el rol que han de jugar el Estado y/o el Mercado en la adecuada asignación de los recursos disponibles de los países. En ese mismo apartado se reflexiona sobre las diferentes posiciones existentes respecto a la conveniencia de introducir los “estándares laborales”² y sobre el “comercio justo” y el “dumping social”³, y si deberán ser interpretadas como barreras “neoproteccionistas”⁴.

En los siguientes cinco apartados se realizan cinco estudios de caso en función de ocho grupos de estándares laborales⁵, país por país. Para ello se hace un estudio detallado de las cinco legislaciones nacionales y de los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por los diferentes poderes legislativos, con el fin de comprobar

la coherencia existente entre los marcos regulatorios nacionales y dichos Convenios Laborales; y a su vez estudiar cinco actividades productivas en cinco empresas respecto al acercamiento o alejamiento de las mismas en cuanto al cumplimiento del marco legal nacional y de los Convenios Laborales Internacionales ratificados. Dichas industrias fueron elegidas por tener vocación exportadora hacia los EE.UU, país donde se están exigiendo el cumplimiento de estándares laborales en concesiones comerciales como por ejemplo la Iniciativa de la Cuenca y el Caribe (ICC).

En el séptimo apartado se realiza una aproximación a los aspectos más relevantes de los estándares laborales estudiados, cotejándolos país por país y sector por sector (de transables)⁶ - y más particularmente entre las empresas estudiadas -, de cara a obtener una visión más integrada de los avances o retrocesos comunes, para poder tener una radiografía más detallada y comparada, en cuanto al cumplimiento o incumplimiento de dichos estándares.

En el octavo apartado se recoge las diferentes percepciones de los actores involucrados (instituciones

1 En este trabajo se entenderá por Tratados de Libre Comercio de Nueva Generación a aquellos tratados, como por ejemplo el NAFTA, que incluyen nuevas disposiciones o acuerdos en materia laboral o ambiental (estándares).

2 Se entenderán como estándares laborales a aquellas normas fundamentales del trabajo que se aplican al trato dado a los trabajadores, de manera amplia y que abarca desde el empleo de la mano de obra infantil y mano de obra forzosa, hasta el derecho a establecer sindicatos e ir a la huelga, todo ello dentro de las denominadas cláusulas sociales recogidas en los TLCNG, y rubricados bajo un acuerdo específico en materia laboral.

3 El dumping social será entendido como un beneficio indirecto generado por unas determinadas condiciones (sociales, económicas y/o políticas) en un determinado Estado, que viene a interpretarse como una subvención (o ventaja frente a terceras industrias) en beneficio de aquellas empresas que se benefician de dicha situación. Un ejemplo de esto sería la denuncia que países como EEUU o de la Unión Europea hicieron reiteradamente

a China sobre la violación de los derechos humanos de los reos, mediante la explotación de esta mano de obra (de forma no remunerada) en la producción de bienes y servicios hacia los mercados internacionales.

4 Las barreras neoproteccionistas serán consideradas como barreras no arancelarias sofisticadas que en el fondo tratan de encubrir situaciones contrarias al libre comercio.

5 Se eligieron los 8 grupos de estándares laborales, en función de los compromisos recogidos en el Acuerdo de Cooperación Laboral del NAFTA, que están siendo el punto de partida de futuras negociaciones comerciales, especialmente en el ALCA.

6 El concepto “sector” en este trabajo tendrá una acepción más amplia y genérica de la que su origen economista significa, para de esta manera de evitar el lenguaje sofisticado y confuso que le aplica la economía (rama productiva, subsector, etc). Igualmente se hará referencia a los sectores públicos o sectores privados, como sinónimo de entorno o institucionalidad pública y/o privada.

gubernamentales, trabajadores/sindicatos y representantes del sector empresarial), sobre aspectos cruciales que bien podrían ser punto de agenda o discusión de cara a consolidar una posición común respecto a futuras negociaciones comerciales.

En el noveno apartado, una vez analizado los resultados extraídos de las anteriores secciones, se

procede a realizar varias propuestas para que los países de la región afronten con éxito los retos que la globalización imponen en el tema laboral.

Y por último, y décimo apartado, se recogen las principales conclusiones respecto a los resultados alcanzados en la investigación.

II.

ALGUNOS APUNTES METODOLÓGICOS
DE LA INVESTIGACIÓN

Uno de los principales objetivos que persigue esta investigación es el de investigar, de forma comparada, el marco legal en materia laboral en cada uno de los países estudiados⁷, respecto a ocho grupos de estándares laborales seleccionados, y en función de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Cooperación Laboral del NAFTA⁸, con el fin de analizar el marco legal e institucional respecto a dichos estándares.

También se procedió a seleccionar cinco actividades productivas (empresas), con vocación exportadora de transables hacia los EE.UU.⁹ con el fin de analizar cómo están abordando la aplicación de los derechos laborales en sus procesos productivos, en el marco de la legislación laboral de cada país y de los estándares laborales exigidos por el Estado norteamericano. Además se procedió a identificar los diferentes instrumentos legales existentes en materia laboral, como lo son:

- a) Los *Convenios Laborales* de la OIT¹⁰ ratificados por los legislativos de cada país, que son instrumentos jurídicos de carácter supranacional.
- b) Los *Códigos Laborales* y la legislación conexas relacionada con el cumplimiento de los derechos laborales en cada país.
- c) Los *Códigos de Conducta*, como guías de comportamiento del personal o reglamentos de obligatorio cumplimiento, por parte de los empleadores y

empleados, que tienen fuerza legal (contractual) y que tienden a complementar al marco legal nacional existente. Por lo general estos códigos de conducta son de carácter transnacional que son impuestos por las multinacionales y suelen tener como referencia los Convenios Laborales de la OIT.

Para poder realizar una fotografía más detallada sobre la aplicación del marco legal e institucional en materia laboral se procedió a entrevistar a 39 actores en los cinco países, cubriendo un universo que incluía a diferentes instituciones públicas (Ministerios del Trabajo, Relaciones Internacionales y de Industria y Fomento), representantes del sector privado (Cámaras de Comercio e Industria, empresas y organizaciones sectoriales no gubernamentales), además de representantes de organizaciones laborales (sindicatos y asociaciones).

Una vez hecha la fotografía se procedió a realizar un análisis comparado sobre el cumplimiento de los ocho grupos de estándares laborales seleccionados con el fin de buscar los puntos en común de los cinco países. Además se procedió a consultar a los 39 actores entrevistados, sobre el supuesto de un escenario futuro donde se exigiese el obligatorio cumplimiento de los ocho grupos de estándares seleccionados, en temas claves como: ¿quién debería auditar el cumplimiento de los estándares laborales? ¿quiénes deberían absorber los costos derivados de la implementación y auditoría de cumplimiento de los estándares laborales? y ¿cómo impactaría la exigencia de cumplimiento de los

7 Los países seleccionados son Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador.

8 Los grupos de estándares seleccionados son: libertad sindical, condiciones laborales, no discriminación, derechos laborales de la mujer, derechos (laborales) de la niñez, la abolición del trabajo forzado, derecho a la promoción y desarrollo profesional y el derecho a la Seguridad Social.

9 Los sectores/actores seleccionados fueron: INTEL en Costa Rica; el Ingenio Azucarero de San Antonio en Nicaragua; la maquila textil afiliada a la Asociación de empresas de Vestuario y Textiles (VESTEX) en Guatemala; Chiquita Brands en Honduras; y el Café ecológico (Eco-OK) en El Salvador.

10 La Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Fue creada en 1919, y es el único resultado importante que aún perdura del Tratado de Versalles, el cual dio origen a la Sociedad de Naciones; en 1946 se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas.

estándares laborales, tanto en el marco legal como en la competitividad de las empresas?

Y por último, se propone un conjunto de propuestas para el diseño de una propuesta para hacer frente a los retos que la globalización impone en materia laboral.

A) ALGUNAS LIMITACIONES METODOLÓGICAS RESPECTO AL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

El alcance de este trabajo está fuertemente condicionado por dos grandes limitaciones, unas endógenas al propio proyecto, y otras exógenas al mismo.

Respecto al primer tipo de limitaciones, dos son los grandes aspectos que han condicionado el presente trabajo: el plazo de tiempo diseñado para su realización y los escasos recursos con los que se contó para su ejecución, al ser ésta una investigación de carácter regional muy compleja y que demanda una gran cantidad de información especialmente de primera mano (fuentes directas y primarias de información).

En cuanto a las limitaciones externas a la investigación, también se encontraron problemas de muy diversa naturaleza, tal y como se señalan a continuación:

- a) Este tema ha sido muy poco explorado en la región, y los pocos estudios realizados, por lo novedoso del tema, no entrelazan el tema de los derechos laborales con el comercio.
- b) El hecho de que el tema de los estándares laborales no haya sido muy explorado en la región, ha dificultado aún más el acceso a dicha información, puesto que lo poco que se ha podido encontrar no ha alcanzado una gran difusión, puesto que por lo general estos trabajos han sido realizados por instituciones nacionales independientes y con escasa repercusión en la opinión pública y en los medios de comunicación.
- c) En Centroamérica tan solo se cuenta con un centro de recopilación de información laboral, en el sitio web de SIECA (www.laboral.sieca.org.gt) que todavía está en construcción y donde solo se dispone de información (muy limitada) respecto a estadísticas laborales (en el caso de Guatemala solo una tabla ocupacional por sector y rama productiva, y en Costa Rica con un mayor nivel de desagregación, pero también incompleta) y en cuanto a información sindical (sin información hasta este momento).
- d) La información recabada suele ser parcializada y sesgada, puesto que las pocas instituciones oficiales que poseen algún tipo de información (Cámaras de Comercio e Industria, Gremiales, ONGs y Sindicatos) la disponen en función de sus propios

intereses y, en muchos casos, con poca vocación por hacer pública la información que disponen.

- e) En el ámbito de las instituciones públicas, en términos generales se carecen de sistemas de información que recojan información estadística en materia laboral, y los pocos intentos de sistematizar la información por parte de Ministerios y Organismos competentes se limitan a recoger información muy vaga y poco precisa sobre la PEA, el índice de desempleo (en el mejor de los casos por sector o rama productiva) y poco más.
- f) Tanto en el sector público o privado se encontró cierta resistencia y desconfianza a la hora de facilitar la información que se precisaba para la investigación.

Todas estas circunstancias, y algunas otras más, han condicionado fuertemente el desarrollo de la investigación, ya que en ningún momento se ha podido seleccionar homogéneamente un conjunto de indicadores a los cuales poderles dar fiel seguimiento. Por lo tanto, en cada caso, se ha ido estudiando y reconstruyendo la información en función de la información disponible, que muchas veces no era la más deseada.

El hecho de que no se pudiese acceder a información coherente y uniformada, supuso la restricción aún mayor en los estudios de caso, puesto que éstos los tuvimos que restringir no a sectores o ramas productivas, sino a una sola empresa por sector y país, con vocación exportadora al mercado de los EE.UU.

Por todo lo anterior, en esta investigación se ha hecho más énfasis en los aspectos cualitativos que cuantitativos, es decir, en estudiar más el comportamiento institucional respecto a sus compromisos legales y su desempeño en materia laboral, que en información estadística que pudiera ser extrapolable al conjunto de la región. Esto no quiere decir, que el alcance de esta investigación no contribuya a dibujar un panorama regional sobre el tema investigado (especialmente en materia de legislación laboral y su debido cumplimiento) sino que además esta investigación aporta una muy valiosa información respecto al estado actual del cumplimiento de los estándares laborales por parte de unas empresas que si están realizando interesantes esfuerzos por adaptarse a estas nuevas exigencias del mercado, y que bien pueden aportar las claves para la modernización del sector productivo al que pertenecen, de su país y, por tanto, de la región centroamericana en su conjunto.

En la parte final del documento, en cuanto conclusiones y recomendaciones, se ha hecho un esfuerzo por resaltar las lecciones extraídas de la investigación, y basándose en ello se ha tratado de

realizar una serie de recomendaciones que podrían ser el punto de partida para el diseño de una política regional en materia de negociaciones comerciales respecto a los estándares laborales en foros como la OMC o el ALCA, en ciernes.

B) GLOBALIZACIÓN, TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE NUEVA GENERACIÓN (TLCNG) Y LOS ESTÁNDARES LABORALES

El concepto de Globalización, tan común en la actualidad, se aplica y se asocia principalmente en el ámbito económico. Si se aceptase la connotación económica restringida del concepto de mercado, aplicable a cada producto, servicio o factor productivo, entonces se podría visualizar la globalización como la constitución de una serie de mercados, interrelacionados entre sí por parámetros como precios, cualidades, disponibilidades mediatas e inmediatas, que vienen a influir en la productividad relativa de determinadas poblaciones, naciones y países, y se relacionan, unos con otros, con el fin de funcionar en forma instantánea a su existencia. Esto no es más que la existencia de un mercado mundial¹¹. La más reciente literatura define a la globalización de muy diversas maneras: “La Globalización como un proceso de búsqueda del desarrollo económico y social dentro de un ambiente mundial, con el propósito de crear un mercado mundial en el que circulen libremente los mercados de capitales comerciales, productivos y financieros; eliminando todas las barreras que los diferentes países ponen a la entrada de estos capitales provenientes del extranjero”¹²; o “la Globalización como una estrategia para obtener una ventaja competitiva en el ámbito institucional, en la cual la mayoría de las empresas, y por supuesto países, quieren ingresar como una guía para lograr el desarrollo económico y social”¹³.

Por tanto, de una manera más holística, la Globalización podría entenderse como un proceso multidimensional que genera relaciones de interdependencia¹⁴ entre las diferentes esferas de la actividad humana, donde la línea divisoria entre dichas esferas

(económica, política, social o ambiental) se confunden entre sí, de tal manera, que es muy difícil ubicar el límite de una respecto a otra. El mecanismo catalizador de la globalización es el comercio y la transferencia de conocimientos y tecnología que llevan consigo estas relaciones, que a su vez se caracterizan por ser relaciones de interdependencia compleja.

El enfoque teórico de referencia en el cual se basará esta investigación, será institucionalista, ya que no es objetivo de este trabajo cuestionar o no la validez de la exigencia del cumplimiento de los estándares laborales en las nuevas relaciones comerciales, sino el de aceptar esta exigencia como una realidad de las nuevas reglas del mercado y el cómo lograr para la región centroamericana una mejor inserción internacional. Las actuales tendencias internacionales presionan hacia una reducción del intervencionismo del Estado en el Mercado, motivo por el cual en todo el mundo, y en especial en Centroamérica, se está procediendo a impulsar reformas laborales con el objetivo de estimular la competencia y la productividad de los países. Incluso, en el actual proceso de modernización del Estado se está produciendo un paulatino proceso de tercerización de los servicios, otrora prestados por el Estado, con el propósito de hacerlo más eficientes, y que por tanto, una mejor asignación de los recursos por parte del Estado supondrá también un mayor acceso a los mismos por parte del Mercado.

Sin embargo, la visión institucionalista (más apegada a las leyes del Estado que a las leyes del Mercado), cuestiona la actual tendencia reformadora porque según esta visión:

- a) Se está propiciando un cambio profundo político e ideológico, poniendo en tela de juicio la función reguladora del Estado en todos los mercados incluyendo el mercado laboral.
- b) Existe una ausencia de una correlación entre legislación laboral y la competitividad internacional.
- c) Ninguna de las reformas flexibilizadoras que hasta ahora se han realizado en América Latina, fueron precedidas de estudios concluyentes sobre sus efectos económicos supuestamente positivos
- d) El punto no consiste tanto en rechazar o aceptar la flexibilidad laboral sino en saber distinguir en

11 Gloria Maria Garzona Rivas, “ *La Globalización y su incidencia en el funcionamiento de las empresas actuales*”, ed. <http://www.utec.edu.sv>, p. <http://utec.du.sv/campus/intelecto/globalizacion.htm>

12 *Ibidem*, <http://utec.du.sv/campus/intelecto/globalizacion.htm>

13 *Ibidem*, <http://utec.du.sv/campus/intelecto/globalizacion.htm>

14 Robert O. Keohane y Joseph S. Nye son dos de los primeros teóricos en definir en la década de los setenta el surgimiento de relaciones de interdependencia más allá del ámbito estatal (en

el campo de las Relaciones Internacionales), entendida éstas relaciones como todas las interacciones políticas (en su más amplio sentido) entre actores de un sistema mundial, en el que un actor significativo es cualquier organización o individuo autónomo que controla recursos substanciales y participar en relaciones políticas (abarcando la política económica) con otros actores a través de las fronteras estatales. Consúltese Robert O. Keohane y Joseph S. Nye., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, 1977.

primer lugar entre las flexibilidades verdaderamente útiles a la vida de las empresas y aquellas que solo responden a las preocupaciones de los ideólogos del mercado.

- e) También se debe comprender que a diferencia de otros mercados, las leyes prevalecientes en el trabajo se deben inspirar en la equidad tanto como en la pura lógica económica¹⁵

En consecuencia, el planteamiento institucionalista sostiene que:

- Las normas laborales constituyen elementos para promover la eficiencia productiva y la justicia social
- Sin las normas laborales se afecta a la plena innovación industrial y a la distribución equitativa de los beneficios económicos de la reestructuración, corriéndose el riesgo de crear un círculo vicioso de bajos salarios y baja productividad.
- Las garantías sociales no deberían ser consideradas como variables del ajuste
- Lo social no debería subordinarse a lo económico (sino al contrario)¹⁶

Pero el objeto de este trabajo no es posicionarse en favor o en contra de una u otra visión, sino en el hecho de que la globalización es un proceso imparable, y que definitivamente es transformador. En este sentido, en el seno de la OMC, y otros foros sociales, se ha abierto un fuerte debate sobre la conveniencia o no de incluir el tema de los estándares laborales en las negociaciones comerciales¹⁷.

Más recientemente, durante la última y IV Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha (Qatar), el presidente de dicha organización, Mike Moore, reconoció la necesidad de “dar a los países pobres mayores posibilidades para desarrollarse y obtener un mejor equilibrio en el reparto de la riqueza¹⁸”. Pero esa conferencia también se recordará por haber admitido la integración de China Continental

en el seno de la OMC, a partir de enero del 2002. En este punto hay que recordar que este país, durante la década de los noventa, fue denunciado por países de la Unión Europea y por EE.UU. como violador de los derechos fundamentales, y de la utilización de reos como mano de obra no remunerada, en la elaboración de productos destinados a los mercados internacionales, generándose así “dumpig social”. El hecho de que China comience a ser miembro de pleno derecho de la OMC, es muy probable que se vuelva a reactivar el debate sobre la necesidad de incorporar los estándares laborales como un nuevo tema de negociación en la nueva Ronda de Negociaciones que comenzará a realizarse a partir del año 2002.

Pero el tema de la introducción de los estándares es un tema ya viejo. Pues si bien es cierto que desde la rúbrica del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se estableció que los estándares y normas exigidas especialmente por los países desarrollados, no debían ser usados con fines proteccionistas, sin embargo, originalmente el GATT no pudo impedir que los estándares se utilizaran con dicho fin¹⁹. Sobre este punto existe, como señala Ronald Fischer²⁰, algunos notorios ejemplos de utilización sesgada de los mismos. Según señalan Fischer y Serra, “a diferencia de otras medidas proteccionistas, los estándares sirven en principio para corregir externalidades”, por lo tanto se podría decir que existe una justificación económica válida sobre la aplicación de los mismos.

Sin embargo, también en opinión de dichos autores, “es difícil distinguir un estándar proteccionista de un estándar que corrige una externalidad”, pues por lo general la finalidad última de la aplicación de los mismos es elevar los costos relativos de los productores extranjeros que compiten en un mercado nacional. Según los autores citados “el tamaño relativo de los mercados doméstico e internacional influirá en la

15 Arturo S. Bronstein, “Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina”, ed. Monografías, OIT, pp. 3-5.

16 *Ibidem.*, p. 2.

17 En el texto de la Declaración Ministerial de Singapur de 1996 se recoge el compromiso “de respetar las normas fundamentales de trabajo internacionalmente reconocidas”, haciendo énfasis de que “es la OIT el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas” (...) con la convicción de que “el crecimiento y el desarrollo económico impulsados por el incremento y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas” (...) a ese respecto se toma la decisión de seguir afianzando la relación entre las Secretarías de la OMC y de la OIT.

18 Agencia de noticias EFE, el 20 de noviembre del 2001.

19 En este punto hay que recordar que el GATT era un acuerdo de libre comercio que había nacido sin institucionalidad propia, es decir, sin mecanismos efectivos para poder fiscalizar las prácticas comerciales, tal y como se ha comenzado a hacer, a partir de la institucionalización del GATT tras la conclusión de la Ronda de Uruguay y su ratificación en 1995, transformándose éste en la Organización Mundial del Comercio.

20 Basta citar los casos de restricciones comerciales, como los de EE.UU. en 1975 respecto a la eficiencia de la combustión de los automóviles, que penalizaba a los fabricantes extranjeros con impuestos en función de un determinado estándar de consumo de combustible; el caso de la Comunidad Económica Europea a la carne “hormonada” procedente de los EE.UU. en 1989; o más recientemente el caso de la ley Töpfer en Alemania (de reciclaje de materiales de empaque de frutas), donde se prohíbe la exportación en cajas de madera... Una información más detallada sobre este tema se puede encontrar en Ronald Fischer., *Las nuevas caras del proteccionismo*, ed. Dolmen Ediciones, Santiago de Chile 1997, pp. 2-6.

determinación del estándar que finalmente se imponga”²¹. De esta forma, siguiendo con la cita anterior, “cuando el mercado extranjero es pequeño, el productor doméstico sabe que se requiere un estándar alto para eliminar a la firma extranjera del único mercado importante que posee. En este caso, los costos de eliminar a la firma de extranjera son elevados. Por lo tanto, la firma doméstica puede preferir no presionar por un estándar mínimo de calidad que excluya a la firma extranjera, pues los beneficios bajo monopolio pueden ser menores que bajo duopolio, debido al costo de los mayores estándares”. Pero por otra parte, según los mismos autores, “si el mercado extranjero es grande, los costos de adaptarse al estándar doméstico son altos para la firma extranjera, la que prefiere renunciar a ese mercado, por lo que la firma doméstica presiona por un estándar de calidad excluyente”²². De parecida forma operan los estándares laborales, pues éstos, para autores como Alejandra Mizala y Pilar Romanguera²³, pueden ser utilizados como medidas proteccionistas al comercio, especialmente de los países en desarrollo.

C) LOS ESTÁNDARES LABORALES Y LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE NUEVA GENERACIÓN (TLCNG) Y OTRAS INICIATIVAS UNILATERALES DE COMERCIO.

El tema de los estándares laborales cobra relevancia a finales de la década de los ochenta, especialmente en la Europa del Mercado Único (Acta Única Europea), donde se comienzan a incluir las cláusulas sociales como parte del proceso de integración del Mercado Único (interno) europeo y posteriormente, a comienzos de la década de los noventa, con la firma de Acuerdos de Asociación Europea con los países de Centro Europa y del Este, donde además se exige una fuerte cláusula política, que subordina la posibilidad de poder entrar a formar parte de la UE, si los Estados asociados cumplen, en un período de 10 años, con profundas reformas políticas y económicas a favor de un verdadero Estado de Derecho y de la apertura de su economía al libre mercado. Es a partir de ese momento que algunos países industrializados (parlamentos nacionales,

sindicatos y organizaciones sociales) comienzan a presionar en favor de incluir también las cláusulas sociales, especialmente durante el periodo de negociaciones de la Ronda Uruguay, dentro del entonces GATT, con el objetivo de que se cumplieren los diferentes convenios aprobados por la Organización Internacional del Trabajo, desde su nacimiento²⁴. Si bien esto último no ha ocurrido todavía en el seno de la OMC, sin embargo, si se ha comenzado a introducir progresivamente en los Tratados de Libre Comercio de nueva generación (TLCNG), especialmente los firmados por la Unión Europea y por EEUU, como lo fue el caso del NAFTA.

El argumento del “comercio justo” postula que los productores de los países desarrollados no compiten en igualdad de condiciones, porque deben cumplir con estándares laborales más exigentes que los productores de países en desarrollo, sosteniéndose “que de esta forma (la no exigencia de los estándares laborales) se subsidia a los productores de países en desarrollo, los que pueden recurrir al dumping social”²⁵. Se teme que las empresas de países desarrollados, para poder competir con las empresas de mercados en desarrollo, podrían desplazar sus inversiones hacia dichos países, presionando hacia una reducción de los salarios reales de los trabajadores no cualificados de los países desarrollados.

Por tanto, “las demandas por un comercio justo se centran en una armonización de las políticas internas y de los estándares laborales entre los países”²⁶, entendiéndose de esta forma al concepto de “comercio justo” como precondition del libre comercio. Para ello, las políticas de los países industriales, incluido los EE.UU. “deberían estar dirigidas a mantener mercados abiertos y estimular el crecimiento económico de sus socios comerciales en desarrollo, como la forma más segura para lograr mejorar los estándares laborales, ya que existe una evidencia histórica

21 *Ibidem.*, p. 11

22 *Ibidem.*, pp. 11-12.

23 Véase Alejandra Mizala y Pilar Romanguera “Estándares laborales y protección potencial: ¿amenazas para Chile?., (ed) Ronald Fischer., Las nuevas caras del proteccionismo, ed. Dolmen Ediciones, Santiago de Chile 1997, pp. 129-192.

24 En la reunión Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, en diciembre de 1994, se estableció “la declaración de principios: el libre comercio y la creciente integración económica son los factores claves para la elevación del nivel de vida de las condiciones de trabajo y la mejor protección del medio ambiente americano” (...) y que el “cumplimiento de los estándares laborales crea una fuerza de trabajo mejor entrenada, más motivada y más productiva”. Véase Sistema de Información sobre Comercio Exterior, *Décima Reunión del Comité técnico permanente para asuntos laborales (COPTAL): Declaración de la Décima conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo*, 1997, pp. 1-3.

25 Véase Alejandra Mizala y Pilar Romanguera “Estándares laborales...*Op. Cit.*, p. 130

26 *Ibidem.*, p. 130

contundente que demuestran que dichos estándares mejoran a medida que el ingreso per cápita se eleva”²⁷.

Una vez entrado en vigor el NAFTA, este recobró una especial importancia para los países de la región centroamericana, a partir de la década de los noventa, por varios motivos:

- a) Porque a partir de la entrada en vigor del mismo, Centroamérica centró sus expectativas en seguir los siguientes socios del gran mercado del norte, por su ubicación geográfica (puente hemisférico) y por su estrecha vinculación histórica con EE.UU.
- b) Por el trato privilegiado que tenía la región, junto con el Caribe, en cuanto a acceso al mercado norteamericano en algunos productos, a través de la concesiones, por cuotas, recogidas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)²⁸.
- c) Por el creciente intercambio comercial entre estos países y EEUU, en la década de los noventa (en países como El Salvador y Guatemala llegó a representar casi la mitad del total de su comercio).

El hecho de que recientemente se haya iniciado una ronda de negociaciones entre los países de la región centroamericana y EEUU para el establecimiento de un nuevo Tratado de Libre Comercio (TLC), o que el grupo CA-4 esté comenzando a negociar con Canadá un acuerdo similar, hace más vigente aún el Acuerdo de Cooperación Laboral (ACL)²⁹ que se incluyó a última hora en el NAFTA. La gran novedad de este acuerdo es que incluye un compromiso por parte de los países firmantes de promover un conjunto de principios laborales ya recogidos en la OIT. Incorporando también criterios como la transparencia y un mayor acceso a la información por parte de la opinión pública sobre los citados principios.

Otro aspecto relevante, es la contribución que el ACL hace al fortalecimiento institucional en materia laboral, ya que se crea la Comisión para la Cooperación Laboral, integrada por un Consejo de Ministros, y una Secretaría Ejecutiva asistida por expertos nacionales y organizaciones de gobierno nacionales. Paralelamente también se crearon Oficinas Nacionales Administrativas,

27 Stern M. Robert., Estándares Laborales y el Comercio Internacional, en <http://www.iadb.org/intal/publicaciones/revistas>

28 La ICC incluye la exigencia del cumplimiento y respeto de los derechos laborales, sin embargo, en este caso es EE.UU. quien de manera unilateral, se guarda el derecho de sancionar (retirar cuotas) a aquel país que viole los citados derechos.

29 En esencia el ACL reconoce a las diferentes legislaciones laborales existentes en cada uno de los países firmantes del NAFTA, sin embargo, exige que estas sean cumplidas en cada país.

como enlaces entre los gobiernos nacionales y la Secretaría Ejecutiva³⁰. Y es en este punto donde sería necesario reflexionar sobre la probabilidad de que una entrada en vigor del ALCA, a partir del 2005, conllevaría la conformación de una institucionalidad parecida, o más fortalecida, a las arriba descritas, lo cual haría aún más relevante la presente investigación, y sobre la necesidad de repensar bajo qué términos se debería negociar la incorporación de los estándares laborales. Para ello a continuación se procederá a realizar un análisis comparado sobre la base de cinco estudios de caso, del grado de adopción y cumplimiento de dichos estándares laborales.

Dentro del nuevo marco de relaciones comerciales donde se incluye el tema de estándares laborales de manera específica se ha realizado una sistematización de los diferentes tipos de acuerdos donde se incluye el obligado cumplimiento de los derechos laborales. Además de los TLCNG, existen otras iniciativas unilaterales de comercio donde los estándares son exigidos como una condición previa para el comercio justo, como es el caso del SGP y la ICC.

D) EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP)

El Sistema Generalizado de Preferencias es un tratamiento preferencial, otorgado por los países desarrollados, a los países en vías de desarrollo, a través de facilidades arancelarias para la importación de productos fabricados en los países beneficiarios de estos programas. La mayoría de estos países industrializados ofrecen estos programas, como por ejemplo: Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Estados Unidos, Suecia, Suiza, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Rusia, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Inglaterra, España, Portugal y Polonia.

En los casos de productos agrícolas en ocasiones la exoneración no es total sino que más bien se ofrece una reducción de los aranceles a pagar por concepto de las importaciones.

Dentro del Sistema de Preferencia Arancelaria se incluye la Cláusula Social la cual es una disposición especial o un acuerdo secundario de tipo restrictivo que se agrega a un convenio. La cláusula social es

30 A diferencia del ICC y del SGP, donde EE.UU. de forma unilateral aplica las amenazas, y a veces, sanciones a los países irrespetuosos con los derechos laborales, con esta nueva institucionalidad se establece un complejo procedimiento que incluye desde la discusión y la investigación hasta la imposición de fuertes multas, de forma multilateral.

entonces una inserción que se desea hacer a los tratados internacionales de comercio para asegurar el cumplimiento de algunas normas sociales mínimas en el proceso de producción de bienes de exportación y que pueden llevar a la aplicación de sanciones a los países exportadores de dichos bienes (cláusula negativa), como por ejemplo prohibir la importación de tal mercancía, o por el contrario pueden beneficiar al país que las cumpla dándole un acceso más favorable al mercado internacional (cláusula positiva). Por normas sociales mínimas, según Philip von Schöppenthau se entienden las normas sociales señaladas en las convenciones centrales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Menciona entre las más importantes: la prohibición del trabajo de menores (convenciones 5 y 138), la libertad de formar sindicatos y el derecho a la negociación colectiva (Convenciones 87 y 98), pudiendo agregarse Convención de salario mínimo (número 133) y normas sobre salud e higiene laboral y no-discriminación.

En 1990, se hicieron algunas modificaciones a esa ley y se agregó en las restricciones para designar país como beneficiario si tal país no ha tomado o no está tomando los pasos necesarios para acatar los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos (definidos en La Ley de Comercio de 1974 disposiciones sobre el SGP) a los trabajadores en ese país (incluyendo cualquier zona designada en tal país). La parte existente en la Ley sufrió una modificación por lo que ya no se habla del grado en que los trabajadores tengan condiciones de trabajo razonables. Si no que dice: si tal país ha tomado los pasos necesarios para acatar los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores o no lo ha hecho así.

En la práctica sin embargo, pareciera que cualquier tipo de control que se ejerza al respecto por el Gobierno de los Estados Unidos se hace a través del Sistema Generalizado de Preferencias. En este Sistema Generalizado de Preferencias se establece que el Presidente de EEUU no designará a ningún país como país beneficiario si tal país no ha tomado ni está tomando medidas para otorgar a los obreros en el propio país (o cualquier zona en dicho país) los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores. Se incluyen específicamente como derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores³¹.

- El derecho de asociación,
- El derecho a organizarse y negociar colectivamente,

- La prohibición del uso de toda forma de trabajo forzado u obligatorio,
- Edad mínima para el empleo de menores de edad,
- Condiciones de trabajo aceptables respecto al salario mínimo, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacionales.

La Causa para el Retiro Temporal, Total o Parcial del Plan de Preferencias Generalizadas³² se establece en el Reglamento que puede retirarse de forma temporal en cualquier momento, total o parcialmente, en los siguientes casos:

- Práctica de cualquier forma de esclavitud
- Exportación de productos fabricados en prisiones.
- Deficiencias manifiestas de los controles aduaneros en materia de exportación y tránsito de drogas e incumplimiento de Convenios Internacionales en materia de blanqueo o lavado de dinero.
- Fraude y falta de cooperación administrativa prevista para el control de los certificados de origen forma "A".
- Casos manifiestos de prácticas comerciales desleales por parte de un país beneficiario, entre las que se incluyen la discriminación de la Comunidad y la inobservancia de las obligaciones que se derivan de la Ronda Uruguay, consistentes en lograr los objetivos acordados de acceso al mercado.

La retirada temporal no es automática y se produce tras el procedimiento previsto por una Comisión Consultiva y un Comité de Preferencias Generalizadas, compuesto por representantes de los Estados miembros.

E) LA INICIATIVA PARA LA CUENCA DEL CARIBE (ICC)

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) es un programa de los Estados Unidos de Norteamérica para promover el desarrollo económico a través de iniciativas del sector privado en el área del Caribe y Centroamérica.

Este tratamiento preferencial unilateral concedido a través de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1983 (modificado en 1990), prevé el ingreso libre de impuestos arancelarios, con carácter permanente, a territorio aduanero de los Estados Unidos, de una amplia gama de productos no tradicionales producidos en los países beneficiarios. Y uno de sus principales componentes es la exigencia de la observancia del estricto cumplimiento de estándares laborales, todos ellos recogidos en el marco regulatorio

31 Organización Internacional del Trabajo – OIT, “*La Industria de la Maquila en Centroamérica*” <http://www.ilo.org>, p. <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/capiii.htm>

32 <http://www.elsalvadortrade.com.sv/tratados/html/cbi.html>

de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y estrechamente vinculados a la libre asociación y/o sindicalización de los trabajadores, a las adecuadas condiciones laborales, la no discriminación, los derechos laborales y humanos de la mujer y de los niños, la abolición de los trabajos forzados y el derecho a la seguridad social, entre otros. Por otra parte, la observancia de dichos derechos, traen consigo las siguientes ventajas:

- Ingreso a los Estados Unidos de una amplia gama de productos cultivados y manufacturados en los países del ICC, libre de aranceles.
- Un programa de acceso especial para importar a los Estados Unidos textiles y ropa (GAL), piezas confeccionadas y cortadas con material norteamericano, lo que garantiza el mercado para estos productos.
- Exenciones para los exportadores de los países de la ICC del impuesto correspondiente al costo de importación y procesamiento de mercancías. Este costo está basado en un porcentaje sobre el valor de la mercancía evaluado por el Servicio de Aduanas, sobre los productos que ingresan a los Estados Unidos.
- Una amplia gama de programas de desarrollo coordinados por el Gobierno Federal, y programas de desarrollo del sector privado, que incluyen financiamientos para las inversiones y su mercadeo, misiones de negocios y programas de asistencia técnica.
- Acceso a financiamientos con tasas de intereses privilegiadas para las inversiones del sector privado.
- Deducción de impuestos en el territorio norteamericano para el fundador de las compañías subsidiarias norteamericanas que celebren convenciones en un país beneficiario de la ICC.

La **ICC-II** introdujo modificaciones al acta original relativa a los derechos de los trabajadores, aumentó el crédito impositivo para las convenciones turísticas, amplió la facultad del Presidente de los Estados Unidos de modificar las reglas de origen previstas en la ICC entre otros.

En definitiva, concesiones comerciales como la ICC, podrían contribuir a mejorar la capacidad competitiva de las empresas beneficiarias, siempre y cuando éstas hagan un esfuerzo por invertir en sus recursos humanos y crear condiciones laborales más sanas y productivas.

1.

LOS ESTÁNDARES LABORALES EN COSTA RICA EN EL SECTOR TECNOLÓGICO: ESTUDIO DE CASO INTEL³³

El crecimiento económico de Costa Rica a inicio de los noventa fue dinamizado por la industria del turismo hasta mediados de dicha década, momento en que la economía se vería estancada, hasta que en 1998 se instaló INTEL en el país, lo cual supuso un revulsivo para la economía costarricense.

Tal y como se observa en el cuadro de la página siguiente, donde más se notó la importancia de la incursión de INTEL en la economía del país fue en la balanza comercial³⁴, ya que las exportaciones de la rama productiva tecnológica, pasó de US\$ 0.5 millones en 1997, a US\$ 2,484.1 en 1998, año en que comienza a operar INTEL, y que llegó a contribuir con US\$ 669.50 millones en las exportaciones de circuitos modulares en el año 2000. En dicho año, las exportaciones de la citada tecnología supuso casi el triple de valor de lo exportado por la industria textil (248.93 millones)³⁵, que es el segundo rubro con mayor capacidad exportadora en el país, pasando de ser un rubro casi insignificante en 1997, a más de un tercio del total de las exportaciones en 1999, y casi un tercio en el 2000, año en que las exportaciones costarricenses en general tuvieron una fuerte caída.

Pero la aportación más importante quizá no radique en la contribución que esta empresa está realizando a

la economía costarricense, sino en el hecho de que también ha supuesto el establecimiento de un nuevo grupo Latinoamericano de Servicios de Ingeniería en diseño de chips y desarrollo de nuevo software, además del ensamblaje y manufactura de los mismos, lo cual está suponiendo no solo la transferencia de tecnología, sino también la creación y diseño de la misma, lo cual “es también un reconocimiento de la ingeniería disponible en toda la región latinoamericana”, como señaló Pat Rabun, gerente de la planta de INTEL en Costa Rica³⁶.

En un reciente estudio realizado por INCAE junto al Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, se identifica a la manufactura de componentes electrónicos y de servicios relacionados con el software y la computación, como uno de los cuatro posibles clusters competitivos³⁷ con los que cuenta la región centroamericana de cara a su inserción en el mercado internacional. En este sentido, solo en Costa Rica, antes de que se instalase INTEL, cerca de 130 empresas desarrolladoras de software en 1998 exportaron aproximadamente US\$ 80 millones, según datos de la Cámara de Productores de Software³⁸.

Es por esta razón que se seleccionó a INTEL como estudio de caso de cara a analizar la aplicación de los estándares laborales en sus instalaciones.

33 Para la realización de este capítulo se entrevistó a Eugenio Solano Calderón (Director General de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo de Costa Rica); Mauricio Castro Méndez (Coordinador de la Asesoría Legal de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados ANEP); Edgardo Montoya (Director de la Cámara de Industria y representante del sector textil y plásticos de Costa Rica), y; Danilo Arias (Gerente de Recursos Humanos de INTEL- Costa Rica).

34 Un antecedente esencial para la llegada de INTEL a Costa Rica fue la creciente instalación en ese país de un número apreciable de firmas extranjeras en el campo de la maquila electrónica, las cuales eran más de 40 a mediados de 1999. Véase *Centroamérica en el Siglo XXI: una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible*, INCAE y Harvard Institute for International Development, Alajuela 1999, p. 44.

35 Información recogida de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, cuadro n° 6 (Principales productos exportados por la industria manufacturera)... Este dato corresponde a la partida 8473300090.

36 Información recogida en la página web de la empresa: <http://www.intel.com>

37 Los otros tres clusters identificados por ambas instituciones son el turismo, los agronegocios y los textiles y prendas de vestir.

38 Véase *Centroamérica en el Siglo XXI: una Agenda para la Competitividad...* Op. Cit., p. 44.

COSTA RICA					
	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones totales FOB del país (en millones de dólares)	3,758.4	4.205,5	5,525.6	6,662.4	5,849.7
Exportaciones FOB de partes de circuitos modulares (en millones de US\$)	0.5	0.5	550.0	2,484.1	1,627.0

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Dirección General de Aduanas y Promotora de Comercio Exterior y PROCOMER, 2002.

1.1 LA LIBERTAD SINDICAL EN COSTA RICA, Y PARTICULARMENTE EN INTEL

a) La institucionalidad y marco legal en materia laboral en Costa Rica

Además del código laboral, Costa Rica cuenta con marco legal e institucional que complementa la regulación existente en materia laboral, a través de instituciones como el Ministerio de Trabajo, el Instituto de Seguridad Social³⁹, el Código de protección al menor, etc. Sin embargo a pesar de que Costa Rica se ha caracterizado por tener una abundante legislación laboral, en el sector empresarial siempre ha existido una fuerte cultura anti-sindical, en parte debido a que la legislación existente no ha sido plenamente desarrollada para hacer efectivos dichos derechos.

En este sentido hay que señalar que en este país existen dos realidades muy diferentes: la situación respecto a este derecho en los empleados públicos; y la situación de los empleados privados. En el primer caso, los empleados públicos tienen más estabilidad laboral que los empleados privados, pues por ejemplo los primeros no pueden ser despedidos si no se les demuestra previamente que incurrieron en una falta laboral, mientras que los segundos sí. Por otra parte, respecto al sector público también existen fuertes obstáculos al ejercicio de muchos derechos laborales, pues por ejemplo no se reconoce el derecho de negociación colectiva ni tampoco existe el derecho a la huelga.

Un ejemplo de esto, es que en Costa Rica en los últimos 40 años solamente han habido 2 huelgas generales legales en el sector privado, donde sí se reconoce este derecho, sin embargo, el ejercicio de este derecho casi siempre significa despido en el

sector privado. A pesar de este entorno, en Costa Rica se realizan aproximadamente 17 huelgas ilegales al año. También se producen ciertas paradojas, pues mientras que cualquier proceso legal en materia laboral se tarda en promedio entre 4 y diez años para que el juez dicte una sentencia, sin embargo, cada vez que se produce una crisis de huelga, el juez tarda menos de 24 horas en declararla ilegal.

En el sector privado, si bien las leyes reconocen el derecho a organizarse sindicalmente⁴⁰, en la actualidad oficialmente está afiliado el 9% de los trabajadores. Pero si a este porcentaje se excluyen a: i) los sindicatos inactivos en estos 3 últimos años (que no han renovado su personalidad jurídica, etc); ii) los sindicatos de pequeños productores (donde no existe relación entre patronal y empleado, pues ellos son ambas cosas) y de trabajadores autónomos como los vendedores ambulantes que no tienen empleador; iii) a los sindicatos de sindicatos (agrupados en torno a centros recreativos, etc); y iv) a los sindicatos de aquellas empresas estatales que posteriormente se privatizaron (LACSA, FERTICA, etc); se llega a la conclusión de que tan solo el 2% de los empleados en el sector privado están afiliados a algún sindicato, y a su vez, gran parte de este porcentaje pertenece a empresas relacionadas con la producción bananera del país (desde empresas bananeras, hasta agroindustriales y cartoneras de embalaje de dicho producto que después han diversificado su producción).

Todo lo anterior evidencia la crisis de representación que vive el sindicalismo costarricense, en una sociedad donde también existen otras formas de asociación, como lo son el solidarismo y el cooperativismo, que legítimamente complementan al sindicalismo. Por ejemplo, en el caso de INTEL, en esta empresa no hay sindicato puesto que se piensa que no es necesario que exista un sindicato para que exista un ambiente laboral armonioso en el cual los derechos de empleados estén totalmente protegidos.

Sin embargo la realidad sobre la libertad sindical está fuertemente limitada por los siguientes aspectos: la mentalidad anti-sindicalista de muchos empresarios; y por algunos preceptos legales recogidos en el Código de Trabajo, como por ejemplo el “*derecho al despido incausado*”, el cual permite al empleador, dar por

39 Recientemente, el 20 de diciembre del 2000, se estableció el Reglamento del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo. Decreto n° 29219-MTSS, publicado en *La Gaceta* n° 6, pp. 2-4, el 01-09-2001.

40 El artículo 7360 de la ley del 93 faculta al sindicalismo la representación de los trabajadores, además se recogen 4 fueros que protegen a los dirigentes sindicalistas.

terminadas la relación laboral pagando al trabajador una indemnización (auxilio de cesantía), y la denominada “*falta grave*”, con la cual el empleador tiene la potestad de decidir qué considera como falta grave, con el consiguiente despido sin indemnización⁴¹.

b) La libertad sindical en INTEL Costa Rica

Si bien es cierto que en INTEL no hay establecido un sindicato, sin embargo, si se tiene un código de conducta moderno y muy respetuoso con el marco legal laboral existente en el país. En este sentido, las condiciones laborales en la empresa son modélicas, lo cual permite comprobar que no siempre es necesaria la existencia de un sindicato para el logro del cumplimiento de los derechos de los trabajadores y la mejora del ambiente laboral. Para ello, una condición “*sine quanun*” es que exista una gerencia moderna y comprometida con la competitividad en el más estricto sentido del concepto.

1.2 CONDICIONES LABORALES

a) Condiciones laborales en el país

En términos generales, en Costa Rica se ha avanzado notablemente en mejorar las condiciones laborales, especialmente en lo concerniente al tema de la seguridad e higiene, donde desde finales de los noventa se constituyeron las Oficinas y Departamentos de Salud Ocupacional⁴², y donde incluso se estableció por ley el 18 de Septiembre como el *Día Nacional de la Salud Ocupacional*⁴³.

Sin embargo, la legislación e institucionalidad existente es insuficiente para el logro de la protección efectiva de los trabajadores, especialmente en la parte de administración de justicia, donde los procesos se hacen demasiado lentos e ineficientes. Por esa razón

existe un número bastante elevado de denuncias todavía sin resolver, a pesar de que las sanciones establecidas en el artículo 614 del Código de trabajo no son muy onerosas (de 1 a 23 salarios mínimos en función de la gravedad de la falta). Incluso los mismos empresarios señalan la lentitud de los procedimientos administrativos y legales en todos los niveles de la administración. Pues por ejemplo, cuando una empresa ha violado alguno de los derechos laborales, el Ministerio de Trabajo da un plazo a la empresa para que haga sus ajustes para corregir las faltas, momento en que empieza a dilatarse el proceso, y en caso de que no lo haga entonces se abre la vía judicial que hace más dilatorio el proceso.

b) Condiciones laborales en INTEL

En el caso de INTEL, esta empresa se rige por los más altos estándares de seguridad ocupacional disponibles y éste es considerado como uno de los principales activos de la empresa. Para ello existe todo un sistema y una organización encargada de la prevención de accidentes. Durante tres años consecutivos, INTEL ha sido galardonada con el Premio nacional de Seguridad Ocupacional (Preventico).

1.3 LA NO DISCRIMINACIÓN

a) La no discriminación en Costa Rica

El decreto de ley 8107, promulgado el 18 de julio del 2001, incorporó un nuevo título denominado “Prohibición de la Discriminación” que abrió esta prohibición a todo tipo de discriminación. Además de esto existe toda una institucionalidad creada encargada de velar, entre otras cosas, por erradicar la discriminación, como por ejemplo: a) Consejos Inter-institucionales con participación tripartita (empresarios, sindicatos y el Estado); b) el propio Ministerio de Trabajo donde se han transmitido directivas para la aplicación de dicho decreto. Pero en la práctica si hay discriminación a las personas con discapacidad física, en gran parte debido a una cuestión de tipo cultural que tiende a ignorar este tipo de situaciones.

Respecto a la protección de los emigrantes (colombianos y nicaragüenses principalmente) se produce cierta discriminación, especialmente en materia salarial, ya que éstos están dispuestos a trabajar por salarios por debajo del salario mínimo, a pesar de que desde 1995 se buscó legalizar temporalmente la

41 Sobre el tema de la libertad sindical se puede encontrar abundante información en *El Informe sindical para la misión de investigación nombrada por la conferencia de la OIT: citación de la libertad sindical en Costa Rica*, 1 de septiembre del 2001.

42 Decreto n° 28408-MTSS-S, publicado en *La Gaceta* n° 21, pp. 10-11, el 24 de septiembre de 1998.

43 Decreto n° 20199-TSS, publicado en *La Gaceta* n° 212, en la p. 2, el 6 de noviembre de 1991.

condición laboral del trabajador emigrante, a través del decreto n° 24432-TSS-G, el 25 de enero de 1995⁴⁴.

b) La no discriminación en INTEL

Lastimosamente tampoco en INTEL existe una política de facto para la no discriminación efectiva en la contratación de personas con discapacidades, de hecho ni siquiera se tiene un seguimiento estadístico respecto al número de minusválidos que trabajan en sus instalaciones, si es que hay alguno.

1.4 DERECHOS LABORALES DE LA MUJER

a) Los derechos laborales de la mujer en el país

Desde 1943 Costa Rica cuenta con normas laborales tendentes a proteger a la mujer en temas como el embarazo y los derechos que ello conlleva, incluso se creó un programa de asistencia a la mujer, llamado línea 800, para que por teléfono estas pudieran denunciar situaciones de violación de sus derechos laborales.

También se han realizado campañas en temas como el acoso sexual, sin embargo esta ha sido, en algunos casos, un arma de doble filo pues por lo general las mujeres que han denunciado este tipo de situación han terminado por ser despedidas. Por otra parte, en recientes estudios realizados en el país, se ha demostrado que no existe igualdad de salario por género, es decir, que una mujer desempeñando un mismo trabajo y cargo en algunos sectores productivos, devenga un salario inferior al de los hombres en ese mismo puesto de trabajo. A modo de anécdota se puede señalar que al frente del Ministerio de Trabajo está una mujer.

b) Los derechos laborales de la mujer en INTEL

Muy distinto es en el caso de las grandes empresas (como por ejemplo INTEL) donde existen sofisticados sistemas de valoración de los puestos, en función del

desempeño del profesional y no del género, además muchas de estas grandes empresas poseen sus propias políticas de género.

1.5 DERECHOS LABORALES DEL NIÑO

a) Derechos laborales del niño en Costa Rica

La edad laboral en Costa Rica se establece a los 15 años⁴⁵. Además de ello se han emitido reglamentaciones en favor del niño y se han realizado campañas de divulgación. Por ejemplo el decreto de ley 7739 incorpora las directrices donde se establecen las garantías para el trabajo infantil. A su vez la ley de enero del 98 creó unidades especializadas dentro del Ministerio de Trabajo para evitar el abuso y explotación del Niño, e incluso existe un Consejo Inter-institucional para dar seguimiento al tema. Sin embargo esta institucionalidad, en algunos casos, ha sido insuficiente para lograr hacer valer dichos derechos, especialmente en el área del trabajo informal (familiar), donde los niños están obligados a trabajar dadas las condiciones de precariedad económica y social existentes en las familias de menos recursos del país.

b) Derechos laborales en INTEL

En el caso de INTEL, se es muy riguroso con este derecho, hasta tal punto que solo se contratan a mayores de edad (18 años).

1.6 LA ABOLICIÓN DEL TRABAJO FORZADO Y ESCLAVITUD

a) La abolición del trabajo forzado y esclavitud en Costa Rica

Si bien es cierto que el trabajo forzado, en su sentido más estricto no existe en Costa Rica, sin embargo, si se están produciendo abusos en cuando a la prolongación horaria de las jornadas de trabajo, principalmente en el sector agropecuario, en el comercio informal y en el servicio de transporte público (buses),

⁴⁴ Este decreto permite el acceso de los extranjeros a tarjetas de trabajo estacional. Además la legislación costarricense cuenta con el reglamento de la Ley General de Migración y extranjería (decreto n° 19010-G) publicado en *La Gaceta* n° 103, pp. 1-5, el 31 de mayo de 1989.

⁴⁵ La actual ley establece que la jornada para menores de edad de 15 años deberá ser de 6 horas diarias, y de 36 horas semanales.

donde los choferes llegan a trabajar hasta 18 horas diarias.

b) La abolición del trabajo forzado y esclavitud en INTEL

No se registran estas prácticas.

1.7 EL DERECHO AL DESARROLLO PROFESIONAL

a) El derecho al desarrollo Profesional en Costa Rica

Recientemente, el 13 de enero de 1998, se estableció el Reglamento de Evaluación de los aprendizajes, dictado por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) publicado en *La Gaceta* N° 24, pp. 8-12, además del establecimiento de toda una suerte de reglamentos sobre acreditación, becas y tipo de financiamiento⁴⁶ de la educación técnica vocacional, entre 1993 y 1995. La INA tiene la rectoría de la formación profesional y reciclaje de ciertas ocupaciones, sin embargo, dicho instituto no ha abarcado todas las modalidades formacionales que demanda el mercado laboral. Unas de las críticas que se hace a la INA es que es la cúpula empresarial quien perfila el tipo de capacitación profesional en función de sus intereses, no del mercado interno, sino del mercado exterior. Por otra parte, también se están realizando esfuerzos privados, por parte de las empresas, para capacitar a sus cuadros técnicos para hacer frente a la globalización.

b) El derecho al desarrollo Profesional en INTEL

Al ser esta una empresa tecnológica de punta a nivel internacional, cuenta con los mejores profesionales técnicos, en continuo reciclaje, ya que esta empresa no es una maquila tecnológica, sino un centro de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, motivo por el cual para el trabajador, en general, éste no solo es un derecho sino una obligación.

1.8 DERECHO A UNA SEGURIDAD SOCIAL

a) Derecho a una Seguridad Social en Costa Rica

A pesar de que aproximadamente el 51% del salario va destinado al capítulo de pensiones y seguridad social, en los últimos años el sistema de seguridad social costarricense se ha venido deteriorando⁴⁷.

El capítulo de inversión social se ha ido manejando más desde posiciones economistas y fiscalizadora que sociales pues el presupuesto nacional destinado a esta se ha ido reduciendo paulatinamente.

b) Derecho a una Seguridad Social en INTEL

INTEL brinda todas las prestaciones legales requeridas por la legislación costarricense. Además de ello, cuentan con seguros médicos adicionales para todos los empleados y con instalaciones de servicio médico gratuito en la empresa.

46 Según esta ley, las empresas están obligadas a destinar un 2% de las planillas para financiar al INA.

47 Las cargas adicionales, como porcentaje de los salarios industriales que se pagaban por ley en 1998, suponían el 37.25% del salario en Costa Rica, según la investigación realizada por Miguel del Cid y Rodolfo Tacsan Chen, *Fuerza Laboral y Poder Adquisitivo de los Salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana 1998*. Realizado por el Equipo Técnico Multidisciplinario, ed. OIT 1999, p. 63, cuadro D.3

2.

LOS ESTÁNDARES LABORALES EN EL SECTOR AZUCARERO NICARAGÜENSE: ESTUDIO DE CASO DEL INGENIO DE SAN ANTONIO⁴⁸

El azúcar es uno de los rubros exportadores nicaragüenses más dinámicos en estos últimos años, donde una buena parte de las exportaciones han tenido como destino final los EEUU, aunque su participación, en términos de cuotas ha ido descendiendo paulatinamente desde 1995 a la actualidad, hasta aproximadamente la mitad en términos absolutos.

Del total de la zafra del año 2000/2001 (8,769,908.70 quintales de azúcar), más de la mitad se destinaron a la exportación (592.4 miles de quintales), de ahí la importancia que tiene para este rubro el mercado externo. A su vez, de esos casi nueve millones de quintales producidos, 4, 737,430 quintales fueron producidos por el Ingenio de San Antonio, es decir, el 54.02% del total de la producción azucarera nicaragüense. Por otra parte, tal y como se refleja en el cuadro anterior, el peso del azúcar en el total de las exportaciones nicaragüenses, durante estos últimos años, ha representado aproximadamente entre un 8.87% en 1996 y un 8.29% en el 2001, cifra muy considerable.

2.1 LA LIBERTAD SINDICAL

a) La libertad sindical en Nicaragua

En Nicaragua uno de los primeros derechos laborales reconocidos, fue el del derecho de asociación

48 Para la realización de este capítulo se contó con la participación de Uriel J. Herrera (Director General de Promoción de Inversiones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua); Alfredo Marengo (Gerente de Relaciones Públicas del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio); Carlos Ronaldo Vallejos Bautista (Secretario General del Sindicato Ronald Altamirano del Ingenio Azucarero San Antonio); Farid El Azar Somarriva (Vice-gerente financiero del Ingenio Azucarero San Antonio); Marino Castrillo (Gerente de Relaciones Humanas del Ingenio Azucarero San Antonio).

49 Convenio Colectivo, 1999/2000 y 2000/2001 del Ingenio de San Antonio, p. 58

en el sector agrícola (1934), trece años después de que la OIT lo suscribiera en 1921. Sin embargo, el resto de derechos laborales relacionados con la libertad sindical tardaron mucho más tiempo en ser formalmente reconocidos y ratificados por el gobierno nicaragüense, en 1967, en un escenario de dudosa aplicación durante la larga presidencia de la familia Somoza.

En la actualidad, especialmente durante la década de los 90, Nicaragua inició un proceso de reformas en materia laboral que ha implicado una mayor apertura del mercado laboral. En opinión de algunos funcionarios de gobierno la actual legislación permite la libre asociación, donde el Ministerio de Trabajo juega un rol de intermediación, en caso de conflicto, entre el sector empresarial y los trabajadores (sindicatos). La libertad sindical está establecida en los códigos de trabajo, en el reglamento de asociaciones sindicales y en los convenios de la OIT ratificados por el legislativo nicaragüense. En estos momentos, Nicaragua es uno de los países que mayor número de filiación sindical posee de Centroamérica, pues anda por el orden del 19% del total de los trabajadores.

b) La libertad sindical en el Ingenio azucarero de San Antonio

Sin embargo, en opinión de representantes del sector sindical, la libertad no es completa, puesto que todavía existen mecanismos de represión sindical en algunas industrias del país, especialmente en el sector azucarero, pues por lo general los jefes intermedios de los ingenios suelen tomar medidas de represalia e intimidación contra los afiliados. Por otra parte, se señala que los líderes sindicales no tienen acceso a las instalaciones del trabajo para realizar su tarea de información y reunión con los trabajadores y afiliados, a pesar de que este es un derecho recogido en el Convenio Colectivo 1999-2001 (Cláusula N° 62)⁴⁹.

NICARAGUA						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001(p)
Exportaciones totales FOB del país (millones de US\$)	466.4	576.7	573.2	545.2	645.1	592.4
Exportación de Azúcar FOB (miles de qq)	2,835.5	4,594.3	2,562.6	2,741.7	4,465.4	4,773.2
Valor de exportación FOB de azúcar (millones de dólares)	41.40	51.45	35.62	30.43	41.53	49.16
Fuente: Banco Central de Nicaragua						

En la actualidad el líder sindical está contratado a tiempo completo, para representar a sus afiliados de puertas para afuera del ingenio. Además de esto, la Cláusula N° 5 concede un fuero sindical dirigido a proteger a los directivos sindicales para que: no sean despedidos, no vean modificadas sus condiciones de trabajo, y no sean trasladados a otro puesto de trabajo sin su consentimiento⁵⁰.

No obstante, en el Ingenio de San Antonio los trabajadores están representados por cinco sindicatos diferentes, que vienen a representar una afiliación, en torno al 20%, es decir, se encuentran afiliados unos 300 trabajadores sobre un total de 1200 personas con empleo fijo en el ingenio. Sin embargo hay que decir, que el Ingenio de San Antonio, en la década de los cincuenta ya se habían realizado convenios de negociación colectiva con sus trabajadores⁵¹, derecho éste que no fue recogido en la legislación nacional hasta 1967.

2.2 CONDICIONES LABORALES

a) Condiciones laborales en Nicaragua

En cuanto a las condiciones laborales de los trabajadores, el actual código laboral nicaragüense recoge los derechos: al descanso, las vacaciones, una remuneración digna y decorosa, la seguridad e higiene en el trabajo y la prevención de las lesiones y enfermedades ocupacionales.

En términos generales, las recientes reformas legales en materia laboral se han ido adaptando a las

exigencias del mercado laboral. En caso de violación de la misma, la ley contempla tanto las sanciones para los empleadores como para los empleados. Sin embargo, en lo que se refiere a la aplicación o cumplimiento de la misma, según la percepción sindical, no está siendo la más adecuada, puesto que la administración de justicia tiende a inclinarse a favor del empresariado.

b) Condiciones laborales en el ingenio azucarero

En materia de seguridad e higiene en el lugar de trabajo, el Ingenio de San Antonio ha creado un departamento específico permanente, compuesto por 5 trabajadores, que aumenta a 10 durante la época de zafra, con el fin de brindar dichos servicios. En este sentido, el Ingenio fue premiado por la Comisión de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que está compuesta tanto por instituciones públicas como por confederaciones de trabajadores y universidades. Por otra parte, el Ingenio constituyó una Comisión Mixta de Seguridad e Higiene Ocupacional con el “propósito de proteger a los trabajadores de las condiciones de los riesgos provenientes del trabajo o del medio en que se desempeña (...) que es la encargada de velar por el cumplimiento del Reglamento Técnico Organizativo de Seguridad de Higiene Ocupacional”⁵². Adicionalmente, el Convenio Colectivo 1999/2001, recoge el compromiso de conceder otras prestaciones tales como: el proporcionamiento de anteojos, el acceso del trabajador al equipo de diagnóstico del hospital del Ingenio, el acceso a permisos para consultas médicas, el acceso a chequeos médicos de sus trabajadores, y el pago por riesgos profesionales⁵³.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 6-7

⁵¹ El Convenio Colectivo, 1999/2000 y 2000/2001 del Ingenio de San Antonio, reconoce en su Cláusula 1, a los cinco sindicatos participantes, en nombre de sus representantes como “los legítimos representantes de sus respectivos afiliados, y se compromete a tratar con ellos, todos los problemas que surjan en la empresa y sus trabajadores, en la aplicación y cumplimiento del Convenio Colectivo del Trabajo”, *Op.cit.*, p.5.

⁵² Convenio Colectivo., *Op. Cit.*, pp. 8-9.

⁵³ Véanse las Cláusulas 9-10-11-12-13 del Convenio Colectivo, *Ibidem*, pp. 9-12.

2.3 LA NO DISCRIMINACIÓN

a) La no discriminación en el país

Nicaragua, al igual que otros países centroamericanos que sufrieron conflictos bélicos durante las pasadas décadas, cuentan con un número elevado de minusválidos, motivo por el cual existe cierta sensibilización sobre este tema, que ha ido más allá de la legislación e institucionalidad existente. En este sentido, el país cuenta con una serie de organizaciones sociales que están trabajando a favor de la protección de los derechos de los discapacitados. Por otra parte, la ley establece incentivos para aquellos empresarios que contraten a minusválidos, además existe una comisión interinstitucional constituida por el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo, que vela por estos derechos. Por tanto, la no discriminación es un derecho laboral que la inspectoría del trabajo vigila por igual a todos los trabajadores.

b) La no discriminación en el ingenio azucarero

En el caso del Ingenio, existe el convencimiento de que la empresa siempre ha generado fuentes de empleo sin discriminación por problemas de minusvalía, sin embargo, en los últimos años, producto de la competencia exigida por el fenómeno de la globalización, se ha ido cerrando los espacios para la contratación de estas personas. Aunque en la actualidad en el Ingenio no se discrimina a nadie, pues no existen políticas discriminatorias, tan solo se tienen contratadas a cinco personas con algún tipo de discapacidad, de un total de 1200 empleados.

2.4 DERECHOS LABORALES DE LA MUJER

a) Derechos laborales de la mujer en Nicaragua

En cuanto a los derechos de la mujer, Nicaragua ha realizado grandes avances, puesto que se la reconoce como una parte muy importante de la Población Económicamente Activa (PEA) que juega un papel relevante en la economía nacional y familiar. Por otra parte, la mujer nicaragüense ha ido logrando una mejor preparación profesional y educativa que le ha permitido acceder a altos puestos laborales tanto en el sector público como en el privado. En los últimos años se ha incrementado una mayor participación de la

mujer tanto en las actividades laborales como en las sindicales.

b) Derechos laborales de la mujer en el ingenio azucarero

En el caso del Ingenio de San Antonio, los derechos de las mujeres son respetados, y no se conoce ningún caso de discriminación. Quizás esto sea así porque la mayoría de las mujeres contratadas trabajan como secretarias, como enfermeras y como maestras. Según la gerencia del Ingenio, el salario de las empleadas dependen del puesto que desempeñen. Y destacan que cada día hay más mujeres en puestos de responsabilidad en la empresa, pues por ejemplo el responsable de auditoría es mujer, al igual que la directora de presupuesto y la encargada de caja. Además de esto, en la Cláusula 32 (servicios médicos del Ingenio de San Antonio) del Convenio Colectivo, la empresa mantiene subsidios a las empleadas embarazadas para el parto que van desde 550 córdobas hasta 600 córdobas, en función del estado de la beneficiada (si el embarazo es primerizo, o es múltiple, etc)⁵⁴.

2.5 DERECHOS LABORALES DEL NIÑO

a) Derechos laborales del niño en Nicaragua

Recientemente se aprobó un Código de Protección del niño y de la Adolescencia que contempla el tema laboral que involucra al niño en las actividades remunerativas. Sin embargo la realidad rural, especialmente en época de zafra, hace que los compromisos legales adquiridos en dicha materia sean de muy difícil cumplimiento, dadas las condiciones de pobreza y desempleo existentes en todo el país. Por otra parte, existe cierto sentimiento de que el Código de la niñez fue más una pose política que un proyecto viable en el país, puesto que no fue acompañado ni por un presupuesto propio, ni por una institucionalidad adecuada para hacerlo cumplir. Por el contrario, existe la percepción de que últimamente el Ministerio de Trabajo ha venido aprobando despidos masivos de trabajadores tanto en las instituciones del Estado como en las empresas privadas, lo cual está generando altos niveles de desempleo, que tienden a presionar sobre la juventud, puesto que las familias pierden el ingreso

⁵⁴ Convenio Colectivo...*Op. Cit.*, pp. 25-26.

proporcionado por el padre, lo cual empuja a los niños a buscar trabajo para subsistir.

b) Derechos laborales del niño en el ingenio azucarero

En el Ingenio de San Antonio, incluso los mismos sindicatos han tratado de presionar a la empresa para que contratase a muchachos de 15 años para arriba, sin embargo se han encontrado siempre con la negativa de la gerencia. Por su parte la gerencia del Ingenio señala que no está interesada en contratar a menores de 19 años, puesto que lo que en estos momentos sobra es mano de obra en el campo, incluso tienen un estricto control para que en época de zafra los padres no lleven a sus hijos para que les ayude en la corta.

2.6 LA ABOLICIÓN DEL TRABAJO FORZADO Y ESCLAVITUD

a) La abolición del trabajo forzado y esclavitud el país

Este es un tema delicado, en cuanto al alcance del concepto, puesto que por lo general se suele confundir con la esclavitud. Sin embargo, en muchos sectores de la vida productiva nicaragüense los convenios 29 y 105 de la OIT si están siendo ignorados. Especialmente en las labores de zafra (café y azúcar), en las explotaciones mineras y en el sector maquilero, que ha sido cuestionado tanto nacional como internacionalmente.

b) La abolición del trabajo forzado y esclavitud en el ingenio azucarero

En el caso del Ingenio de San Antonio, el sindicalismo considera que no se registran casos de trabajos forzados, sin embargo señalan que las jornadas para los cortadores de caña, durante el período de zafra, son demasiado extenuantes, ya que trabajan desde las 6.00 a.m. hasta las 6.00 p.m. o más, y que en este sentido es necesario que la jornada del cortador se reduzca a 8 ó 9 horas.

2.7 EL DERECHO AL DESARROLLO PROFESIONAL

a) El derecho al desarrollo profesional en Nicaragua

En este apartado hay que señalar que la constitución nicaragüense exige de manera obligatoria la educación y formación mínima de la juventud como punto de partida para el desarrollo profesional y humano. En este sentido, la partida destinada a la educación en el presupuesto general de la nación es una de las más altas, tanto en términos relativos como absolutos, de la región. Por otra parte, la actual administración está impulsando la creación de Kioscos Tecnológicos, que permitan a la población el acceso al internet, lo cual es un paso importante respecto al proceso de globalización existente.

Por otra parte, las empresas están priorizando la especialización de sus empleados, y el nuevo gobierno recién elegido está contemplando la posibilidad de implementar programas destinados a incentivar al sector privado para que sigan capacitando a su personal. Sin embargo, respecto a este punto, no existe consenso, puesto que para una parte del sindicalismo, la actual dinámica globalizadora, presionan sobre la competitividad de las empresas en perjuicio de los trabajadores, pues el recorte de costos se hace a costa de despidos de trabajadores y de la disminución de sus prestaciones.

b) El derecho al desarrollo Profesional en el ingenio azucarero

Respecto al Ingenio de San Antonio, éste cuenta con su propia política de capacitación, e incluso tiene un departamento encargado de la misma. Además esta empresa esta certificada con las normas ISO 9000, lo cual exige una continua capacitación de los trabajadores. Los gerentes de la empresa cuentan la anécdota de aquellos trabajadores que empezaron a trabajar en el ingenio sin ningún tipo de especialización y que terminaron siendo ingenieros dentro de la empresa.

En este sentido, la cualificación del personal no solamente beneficia al empleado sino también al empleador, puesto que el trabajador se cualifica desde dentro del proceso productivo de forma aplicada. En el Convenio Colectivo 1999/2001, en su Cláusula N° 16, se recoge un programa de becas que oscilan entre 3,000 y 8,000 córdobas mensuales⁵⁵. Además de esto también se recoge, en la Cláusula N° 33, el derecho a la promoción del personal, por la cual el ingenio “en todos los casos, tanto las nuevas contrataciones como las promociones de personal se sujetan a un período de prueba por el término de ley (...). La empresa

55 Convenio Colectivo., Op. Cit., pp. 14-15.

contratará al personal zafrero tomando en cuenta la experiencia, los años de servicio y el comportamiento disciplinario”⁵⁶.

2.8. DERECHO A UNA SEGURIDAD SOCIAL

a) Derecho a una Seguridad Social en Nicaragua

A partir de la década de los ochenta se introdujeron interesantes reformas, como por ejemplo: el fortalecimiento financiero del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI)⁵⁷; la promulgación de una ley popular para la salud y la comunicación gratuita de sus mensajes en 1988⁵⁸; la creación de un sistema nacional único de salud⁵⁹; la Nueva Seguridad Social en la Revolución Sandinista en 1988⁶⁰; los convenios binacionales entre los Institutos de Seguridad Social de Nicaragua y República Dominicana en 1977, con Honduras en 1974 y con la Organización Iberoamericana en 1999.

Es decir, en términos generales Nicaragua ha reformado su sistema de seguridad social⁶¹ abriéndose hacia el sector privado. Recientemente se aprobó la ley de administración de fondos de pensión lo cual significa una tercerización de dicho servicio, en

beneficio de aquellos cotizantes que tengan mayor capacidad de aportación a dicho fondo. Por otra parte se ha iniciado un proceso de descentralización de la salud, hacia un sistema mixto, donde los hospitales privados y clínicas provisionales atienden a los pacientes del Seguro Social a cambio de un precio previamente establecido.

b) Derecho a una Seguridad Social en el ingenio azucarero

También hay que reseñar el esfuerzo que ha realizado el Ingenio de San Antonio puesto que consta de una Comisión Mixta de Seguridad e Higiene Ocupacional⁶²; proporciona anteojos hasta un valor de 500 córdobas⁶³; posee un equipo de diagnóstico en su Hospital⁶⁴; reconoce el derecho a los permisos para consultas médicas⁶⁵; realiza chequeos médicos a sus trabajadores⁶⁶; subvenciona servicios médico-quirúrgicos a sus trabajadores desde cirugías hasta consultas (con montos que oscilan entre 27.50 córdobas para la primera y 1,800 córdobas para las segundas)⁶⁷. También se creó un Comisariato encargado de mantener un subsidio equivalente al 60% del precio del costo en productos como el maíz, arroz, frijol, azúcar, jabón de lavar y aceite, que también incluye a los jubilados⁶⁸.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 27.

⁵⁷ Acuerdo 7 del INSSBI, del 24 de octubre de 1983, publicado en la *Gaceta* el 25 de junio de 1984, n° 123, pp. 1025-1029.

⁵⁸ Decreto Legislativo n° 374, publicado en la *Gaceta* el 27 de abril de 1982, pp. 744-745

⁵⁹ Ley n° 35, publicada en la *Gaceta* el 29 de agosto de 1979.

⁶⁰ Ley n° 4, publicada en la *Gaceta* en enero de 1988, pp. 111-113.

⁶¹ Por ejemplo, en 1998, el porcentaje de los salarios promedio en el sector industrial en Nicaragua ascendía al 31.16% del salario por hora, lo que venía a suponer un costo laboral de US\$ 1 por cada hora laborada, según el estudio realizado por Miguel del Cid y Rodolfo Tacsan Chen., *Fuerza Laboral, Ingresos y Poder Adquisitivo...* *Op. Cit.*, p.63, cuadro D.3.

⁶² Cláusula n°8, *Op. Cit.*, pp.8-9.

⁶³ Cláusula n°9, *Ibidem*, pp. 9-10

⁶⁴ Cláusula n°10, *Ibidem*, p. 10

⁶⁵ Cláusula n°11, *Ibidem*, pp. 10-11

⁶⁶ Cláusula n°11, *Ibidem*, pp. 11-12

⁶⁷ Cláusula n°32, *Ibidem*, pp. 25-27

⁶⁸ Cláusula n° 54, *Ibidem*, pp. 44-45

3.

LA MAQUILA TEXTIL EN GUATEMALA: ESTUDIO DE CASO DE LA COMISIÓN DE LA INDUSTRIA TEXTIL Y DEL VESTUARIO (VESTEX)⁶⁹

Los textiles y prendas de vestir, en opinión del estudio realizado por INCAE y el Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, tiene un fuerte potencial para la región, puesto que a pesar de que Centroamérica es un participante relativamente nuevo en el mercado mundial de textiles y prendas de vestir, que comenzó a exportar a mediados de los años 80, ya a finales de los noventa el volumen de exportaciones de la región llegaron a alcanzar unos US\$ 4,700 millones al año, donde más del 90% de la producción total se exporta a los EEUU⁷⁰.

Lo anteriormente citado queda fielmente reflejado en el cuadro de la página siguiente, donde el peso de las exportaciones de textiles de Guatemala es tan grande, que éste, durante los últimos 5 años recogidos en el cuadro llegó a suponer, hasta el 49.9% del total de las exportaciones en 1999, bajando hasta un 32.25% en el 2000.

Por otra parte, en Guatemala se encuentran operando 269 empresas maquileras que generan más de cien mil empleos en el país. Por origen de procedencia de la inversión en el sector, el primer lugar lo ocupan las empresas de origen coreano con 164 empresas maquileras radicadas en Guatemala; en segundo lugar le sigue las empresas guatemaltecas, con 67 empresas; y en tercer lugar EE.UU. con 20 empresas instaladas

en el país. Las otras 18 restantes pertenecen a una gran diversidad de países. Hasta diciembre del 2000, el total de las exportaciones no tradicionales, lugar donde se ubica el sector maquilero del vestuario y textil, alcanzaron los US\$ 1,409.5 millones, muy por encima de las exportaciones tradicionales, que a la misma fecha alcanzaron un valor de US\$ 1,088.9 millones⁷¹.

3.1 LA LIBERTAD SINDICAL

a) La libertad sindical en Guatemala

En términos formales la legislación guatemalteca y la propia constitución reconoce la libre sindicalización. En estos últimos años se han disminuido los trámites para el reconocimiento legal de los sindicatos y se acaba de realizar una reforma al código laboral que aunque ha significado avances en la protección de los derechos laborales ha creado cierto malestar tanto en la clase empleadora como en los trabajadores. Aunque el Ministerio de Trabajo está realizando una fuerte campaña publicitaria para dar a conocer los derechos laborales sin embargo, en opinión del mundo sindical, sigue existiendo represión sindical, especialmente en el sector de las maquilas, pues al empresario le resulta fácil cerrar la maquila y abrirla en otro lado con otras trabajadoras. Por otra parte, la reciente reforma del código laboral tiene sus limitaciones, pues por ejemplo en materia de negociación colectiva, existe la casi imposibilidad de ser materializada debido que la ley exige una afiliación del 50% más uno, para que un gremio pueda negociar conjuntamente, cuando en la actualidad no existe en todo Centroamérica un sector que se haya sindicalizado en esa proporción, y esta situación está limitando la gremialización sindical.

69 Para la realización de este capítulo se entrevistó a Jorge Mauricio Rosemberg (Inspector General del Ministerio de Trabajo de Guatemala); Carlos Roberto de León (encargado de la sección de Oficios del Ministerio de Trabajo de Guatemala); Victoriano Zacarías (dirigente sindical de la Central de Trabajadores de Guatemala); Olimpia Gatica, Valentina Castillo y Dick Fletcher (miembros de la Junta de Coordinadores del Sindicato UNSITRAGUA); Homero Fuentes (coordinador del Proyecto Maquila del Consejo Danés); Lorena Clewer (asistente a la coordinación del Proyecto Maquila del Consejo Danés); Luis Oscar Estrada (Responsable de VESTEX), y; Rolando Figueroa (asesor laboral de VESTEX)

70 Véase Centroamérica en el Siglo XXI: una Agenda para la Competitividad...*Op. Cit.*, pp. 41-42.

71 Información proporcionada por VESTEX.

GUATEMALA					
	1996	1997	1998	1999	2000(p)
Exportaciones totales FOB del país (Millones de US\$)	2,056.3	2,390.6	2,562.7	2,493.6	2,708.5
Volumen de Exportación de textiles (Millones de US\$)	796.5	962.1	1,032.9	1,244.8	873.5

Fuente: Banco de Guatemala

b) La libertad sindical en VESTEX

En el caso de la maquila de vestuario y textil existen dos realidades contrapuestas: una industria anclada en el no reconocimiento de los derechos laborales (particularmente en algunas maquilas coreanas y en aquellas empresas guatemaltecas cuyo principal mercado es el nacional); y una industria textil moderna y competitiva que busca establecer estándares laborales en todos sus procesos productivos. En este sentido la Comisión de la Industria Textil y del Vestuario (VESTEX) es vanguardista en el tema de la auditoría de los estándares laborales. La historia de esta industria se remonta a la década de los 80, cuando el principal mercado era EE.UU. y sus clientes lo único que pedían era cantidad y puntualidad en la entrega de los productos. En los 90 se comenzaron a exigirse, además de cantidad, calidad y puntualidad. A finales de los 90 ya se solicitaba que también se respetaran los derechos laborales de los trabajadores. En la actualidad, 280 empresas que son socias de VESTEX/AGEXPRONT, exportan a EE.UU. y de éstas, 174 respetan los códigos de conducta, y 80 ya están certificadas por la metodología VESTEX. El resto están en proceso de acreditación.

Sin embargo, el tema de la libertad sindical sigue siendo un tema un tanto problemático, incluso entre las empresas socias de VESTEX, aunque en este caso la presión en favor del incumplimiento de los estándares laborales vinieron más dados por parte de algunos trabajadores que por parte de los propietarios. Por ejemplo en dos compañías transnacionales (CIMA TEXTILES y CHOI'S) algunos de sus trabajadores que decidieron crear un sindicato se encontraron con la férrea oposición de un gran número de trabajadores por miedo a ser despedidos y a perder las ventajas salariales que tenían respecto a otras empresas del mismo sector. Y aunque hubo mediación entre la patronal, el Ministerio de Trabajo y los representantes de los trabajadores (representantes de posturas a favor y en contra de la creación de un sindicato) esta situación hizo que el cliente americano le quitase la facturación a ambas empresas.

Este es un ejemplo ilustrativo respecto a la situación de la libertad sindical en la maquila, una

libertad sindical condicionada tanto por algunos empresarios (especialmente se ha señalado a las maquilas de origen coreano y a las maquilas con vocación no exportadora), como por muchos trabajadores porque tienen miedo a perder sus trabajos o porque no ven en la sindicalización la mejor manera de representar sus intereses. Esta compleja situación explicaría porqué en la maquila textilera tan solo están afiliados a sindicatos entre el 1 y el 2% de los aproximadamente 140,000 empleos generados por esta rama industrial.

3.2 CONDICIONES LABORALES

a) Condiciones laborales en Guatemala

Formalmente la legislación en materia laboral está bastante desarrollada, el problema radica particularmente en la capacidad institucional existente para hacerla cumplir. Por ejemplo, uno de los derechos más irrespetados, es el del horario de la jornada laboral (especialmente en los sectores maquilero, servicios y agrícola) que habitualmente se extienden más allá de lo permitido por la ley, al igual que en materia de seguridad y salud laboral donde la mayoría de las empresas que operan en el país están muy por debajo de lo mínimo exigido por la ley.

b) Condiciones laborales en VESTEX

En el caso particular del sector del vestuario y textil representado por VESTEX, se está promoviendo entre sus asociados la seguridad industrial, e incluso de cuenta con un "Manual sobre Seguridad Ocupacional", y con una guía donde se recogen los requisitos mínimos en torno al ambiente laboral y la seguridad ocupacional. En ese sentido se está trabajando junto al Departamento de Trabajo de EE.UU. con la OIT y con el Consejo Nacional de Salud Ocupacional en un programa destinado a mejorar las condiciones laborales. En el año 2000 se capacitaron a 147 empresas sobre este tópico, y para el 2002 se contará con la asistencia técnica del Centro de Capacitación de Turín (Italia) de la OIT, donde Guatemala va a ser el país sede de

Centroamérica y República Dominicana en materia de salud y seguridad ocupacional.

El propio Ministerio de Trabajo reconoce que en el sector maquila solamente unas 12 ó 14 empresas cumplen en materia de salud y seguridad ocupacional, y que desde la entrada en vigor de la reforma del código laboral, que entró en vigor en el mes de agosto del 2001, ya ha habido más de 700 sanciones. En este punto hay que señalar la benevolencia del marco punitivo del actual código laboral, que prevé multas por un valor casi insignificante para las empresas, puesto que éstas oscilan entre un mínimo de un salario mínimo (falta menos grave) hasta un máximo de 16 salarios mínimos (la falta más grave).

3.3 NO DISCRIMINACIÓN

a) No discriminación en Guatemala

Aunque el Ministerio de Trabajo ha impulsado una política a favor de la no discriminación creando un departamento para discapacitados que ha impulsado un programa de inserción laboral de los disminuidos físicos, en términos generales no existe una política consistente de no discriminación, ni por parte de los gobiernos ni por parte de las empresas. Tan solo existe una institución (PROCIEGOS) que realmente se preocupa de dar trabajo a los ciegos del país, pero por lo general predomina todo tipo de discriminación (por raza, género y por condición social), pues por ejemplo si una empresa se entera que uno de sus empleados tiene SIDA, inmediatamente lo despide.

La realidad es que son pocas las empresas e instituciones del Estado que estén incorporando a minusválidos en sus puestos de trabajo. Pero también hay alguna que otra excepción, como por ejemplo el caso de una empresa de Mazatenango que fue fundada por excombatientes minusválidos.

b) No discriminación en VESTEX

VESTEX señala que aproximadamente un 10% de sus empleados son minusválidos, lo cual es una cifra muy importante en comparación con el resto de la industria del país, donde ni siquiera se cuenta con estadísticas al respecto. Además de esto, en VESTEX se está trabajando para eliminar las barreras arquitectónicas que impiden el acceso a los minusválidos a sus puestos de trabajo, para que se construya infraestructura adecuada para los mismos (rampas de acceso, anchura de pasillos adecuada, etc.)

3.4 DERECHOS LABORALES DE LA MUJER

a) Derechos laborales de la mujer en Guatemala

El Ministerio de Trabajo mantiene que se ha avanzado en un 70% en cuanto a los derechos de la mujer, e incluso se tiene una oficina de apoyo a la mujer. Además de esto, por medio de la Presidencia de la República se cuenta con una Secretaría de la Mujer. En el caso del Ministerio de Trabajo la Oficina Nacional de la Mujer está representada en todas las delegaciones regionales, y entre otras cosas tiene por misión el impartir cursos de capacitación y sensibilización sobre los derechos de la mujer, incluso en temas que no son tipificados por el código penal guatemalteco, como es el acoso sexual. Este tema en particular es muy difícil de abordar debido al bajo índice de denuncias que se recogen ya que la mujer se siente doblemente amenazada: amenazada de ser despedida, y el miedo de hablar sobre este tema con sus maridos o familiares. Tampoco los derechos de la mujer en estado de embarazo son muy respetados por parte de los empleadores, pues si bien la ley le concede a la embarazada 30 días de descanso antes del parto y 54 días de dieta después del mismo percibiendo su salario íntegro (art. 152 del código laboral), cuando el empresario se entera que está embarazada la despide para evitarse esos costos. Por otra parte, tampoco está generalizada la igualdad de salarios y de oportunidades respecto al género, pues incluso en la maquila donde el porcentaje de mano de obra femenina es mucho mayor que la masculina, las tareas mejor remuneradas son asignadas a los hombres.

b) Derechos laborales de la mujer en VESTEX

En el caso de VESTEX en su código de conducta se recoge el principio de igualdad, e incluso en el tema de acoso sexual, según sus representantes, el combate al acoso sexual es uno de los temas importantes, pues con la OIT se hizo un estudio sobre el tema, denominado "Acciones para eliminar el acoso sexual en el trabajo"⁷²,

⁷² Véase, María Eugenia Solís García, *Acciones para eliminar el acoso sexual en el trabajo*, ed. OIT/VESTEX, Guatemala, marzo del 2001, donde se reconoce la necesidad de legislar sobre esta materia, ya que prácticamente no existe una legislación específica para este tema. Con relación a este tema tan solo en la Ley de la Carrera Judicial, en su art. 41 se reconoce como falta gravísima la coacción sexual, al igual que en la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, en el título de Régimen Disciplinario. Pp. 20-21.

donde se recoge una serie de parámetros y experiencias sobre este tema y donde se incluyen las acciones que las empresas deben de seguir para erradicarlo. Tan solo se registra un caso de pacto colectivo, suscrito por el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) y su Sindicato de Trabajadores (STINDE), el 16 de noviembre de 1994 donde se tipificó el acoso u hostigamiento sexual como causa de despido, en su artículo 55⁷³. Por otra parte, en VESTEX se reconoce que en este sector sigue habiendo problemas de acoso sexual, puesto que este es un tema donde se está comenzando a trabajar seriamente.

3.5 DERECHOS DEL NIÑO EN EL TRABAJO

a) Derechos del niño en el trabajo en Guatemala

La realidad socio-económica guatemalteca presiona fuertemente sobre los derechos y protección de la niñez. Según el código laboral, los niños pueden ser contratados a partir de los 14 años, previo consentimiento de sus padres y con la condicionante de que su jornada laboral sea de 6 horas. Sin embargo en la actualidad hay niños menores de 14 años trabajando sin ninguna de las condiciones señaladas arriba. Uno de los casos más graves de explotación de la niñez se registra en el negocio de las coheterías, donde los niños a muy temprana edad, y por un salario misérrimo, exponen su vida al riesgo que implica el manejo de fuegos pirotécnicos. Además también se están conculcando los derechos de la niñez en la agricultura, la construcción y en el trabajo a domicilio.

Aunque se han desarrollado programas de divulgación sobre los derechos laborales y la explotación infantil por parte del Ministerio de Trabajo y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, lo cierto es que desde hace unos años se viene discutiendo en el legislativo sobre la necesidad un código de la niñez, pero todavía no ha sido aprobado.

b) Derechos del niño en el trabajo en el caso de VESTEX

Según VESTEX entre el 90% y el 95% de la maquila textil no contrata a menores de edad, a pesar de que el código laboral del país lo permite. La no contratación de menores de edad es también considerada como un arma de doble filo (derecho a unas condiciones

dignas de la niñez en cuanto a educación, salud y oportunidades vrs. la necesidad de contribuir a la economía familiar), puesto que en Guatemala muchos menores de edad ya son padres de familia, y porque también hay muchas familias donde no existe un padre cabeza de familia que sea el sostén de la misma. En este punto se abre un dilema de difícil solución: el respeto al derecho de la niñez frente a las necesidades insatisfechas impuestas por el entorno socio-económico guatemalteco.

3.6 ABOLICIÓN DEL TRABAJO FORZADO

a) Abolición del trabajo forzado en Guatemala

Desde el Ministerio de Trabajo se reconoce que se han producido algunas denuncias sobre este tema, especialmente en el área rural y en la minería. Por ejemplo, el Ministerio está desarrollando un proyecto en la Oficina del Menor para erradicar la explotación del niño en la extracción de cal (piedrín), donde se está coordinando con otras Organizaciones Nacionales e Internacionales, y la UNICEF un programa de subsidios, donde se les paga a los padres de estos niños para que no los envíen a trabajar en ese negocio. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo tiene limitada su capacidad de acción en este tema, especialmente en las microempresas informales familiares, ya que esta institución no puede ejercer sus labores de inspección puesto que la ley le faculta para entrar a supervisar a las industrias y comercios pero no para inspeccionar las casas particulares, como es el caso de los negocios de cohetería, que es uno de los negocios donde se produce este tipo de delitos. Los movimientos sindicales, también señalan de estas practicas a un buen número de empresas maquiladoras, puesto que en ellas se trabaja por cuotas de producción, no por horario, y si no se alcanza a cubrir la cuota durante la jornada, entonces esta se prolonga hasta que es terminada, sin percibir por ello el pago de horas extra. La misma situación se produce en la época de zafra en el campo, debido a que la realidad en el interior de la República es mucho más extrema que en las ciudades. En este sentido, las metas de productividad podrían interpretarse como un instrumento que endurecen las condiciones de trabajo, con ritmos que llegan a ampliar la jornada de trabajo hasta 14 y 16 horas al día.

73 *Ibidem.*, p. 20.

b) Abolición del trabajo forzado en VESTEX

En el caso de VESTEX se señala que se está en contra del trabajo forzado, y que en el caso de sus asociados, este no existe. En este sentido se argumenta que la mala imagen que se está dando desde el mundo sindical a este sector, está contribuyendo a disminuir las plazas de trabajo, puesto que muchas inversiones están saliendo del país. En las empresas con vocación exportadora hacia EEUU la explotación no existe, puesto que ésta es un requisito tanto de este país a través de las exigencias impuestas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y por las exigencias de las empresas proveedoras norteamericanas. Sin embargo, las empresas maquiladoras cuyo mercado es el nacional o el mexicano, son las que están haciendo estos abusos. Como caso ilustrativo se puede contar la visita que hicieron miembros de VESTEX a una maquilera al interior del país, donde el propietario ante el tema de los códigos de conducta les señaló que en su empresa él era la ley. Cuando se le preguntó por qué estaba pagando a sus empleados por debajo del salario mínimo que establece la ley, este le contestó que no era necesario pagarles más puesto que la vida allí era mucho más barata que en la capital. Esta es una realidad estrechamente ligada a la mentalidad anticuada que sigue prevaleciendo en muchos empresarios guatemaltecos, especialmente al interior del país, y que daña la imagen de aquellos otros empresarios que realmente tienen una mentalidad más acorde con nuestros tiempos.

3.7 DERECHO A LA PROMOCIÓN Y AL DESARROLLO PROFESIONAL

a) Derecho a la promoción y al desarrollo profesional en Guatemala

En Guatemala existe el Instituto Nacional de Capacitación (INTECAP), y recientemente el Ministerio de Trabajo creó el Departamento de Capacitación para la Clase Trabajadora. En la actualidad se tiene en calidad de proyecto, para el año 2002, la creación de un Instituto Tecnológico, bajo la asesoría del Instituto Tecnológico de Monterrey (México) con el fin de formar recursos técnicos en función de la demanda tecnológica del mercado. Sin embargo, se critica que la cobertura que ofrece el INTECAP es muy limitada, extendiéndose a muy pocas actividades profesionales, y que por tanto no está diseñado en función de las necesidades de los trabajadores ni de los hijos de los trabajadores. Por otra parte el sistema educativo formal tampoco ha permitido una mayor especialización, pues

en materia laboral no existen carreras administrativas. En definitiva, el sistema educativo permite la capacitación pero no la formación profesional.

b) Derecho a la promoción y al desarrollo profesional en VESTEX

En VESTEX se ha creado un Departamento de Capacitación, para que los trabajadores de esta rama productiva accedan a una mejor formación profesional, pues se parte de la visión de que hay que estar preparados para la globalización. La capacitación se está realizando de forma gratuita en temas como: sistemas de producción; política comercial y aduanera; salud ocupacional; gerencia de recursos humanos; patronaje; mecánica textil, etc. De esta forma se incide e incentiva a muchos empresarios que no están preparados para enfrentar el reto de la globalización. En definitiva, lo que interesa a los inversionistas de un mercado laboral determinado es la calidad en la mano de obra existente.

3.8 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

a) Derecho a la seguridad social en Guatemala

El problema de la protección del Sistema de Seguridad Social Guatemalteca⁷⁴ no estriba tanto en la cobertura en cuanto prestaciones que el Seguro brinda al trabajador, de por sí muy limitadas, sino en el escaso acceso al mismo por parte de los empleados guatemaltecos. Según denuncian los movimientos sindicales, solo 5 de cada 100 trabajadores empleados en la maquila están afiliados al Seguro Social. Por otra parte, el seguro solo da cobertura a la esposa del contribuyente durante el período de gestación y a sus hijos menores de 5 años, los demás quedan fuera del sistema. Precisamente una de las fortalezas de la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) es el hecho de que éste ofrece a sus afiliados los servicios de salud en su clínica, a cambio de un simbólico pago por consulta, brindando cobertura a las esposas, a los padres de los afiliados y a los hijos menores de 18 años, lo cual implica una suerte de

74 En Guatemala las cargas adicionales, como porcentaje al salario básico que se pagaba por ley en 1998, ascendía al 33.20% de la hora salarial devengada en el sector empresarial, lo que suponía un costo de US\$ 1.16 por hora laborada, según la investigación realizada por Miguel del Cid y Rodolfo Tacsan., *Fuerza Laboral, Ingresos y Poder Adquisitivo...* Op. Cit., p. 63, cuadro D. 3

privatización del servicio de salud llevada a cabo por los propios trabajadores. La legislación en materia de Seguridad Social apenas ha sido desarrollada, puesto que este tema quedó recogido en los acuerdos de paz más como una definición o enunciado que como una realidad misma.

b) Derecho a la seguridad social en VESTEX

Esta realidad también es reconocida por VESTEX donde se señala que algunas empresas están comenzando

a desarrollar sus propios sistemas de protección social, mediante la creación de consultorios y clínicas. VESTEX está comenzando a desarrollar un Programa de Protección Social a través del establecimiento de una alianza con un banco norteamericano para crear un fondo social que cubra la jubilación de los trabajadores, puesto que la pensión que paga el Instituto de Seguridad Social (IGSS) es de apenas unos US\$ 80 mensuales, y la cobertura por accidentes laborales también es mínima, por ejemplo, el IGSS paga poco más de US\$ 20 al asegurado que haya perdido un dedo en un accidente laboral.

4.

LOS ESTÁNDARES LABORALES EN HONDURAS: ESTUDIO DE CASO LA PRODUCCIÓN BANANERA EN CHIQUITA BRANDS⁷⁵

El banano ocupa un papel destacado en el capítulo de bienes exportados desde Honduras, que ha ido incrementando su participación, en millones de dólares, a lo largo de la década de los noventa, si bien es cierto que en 1999, tras el huracán Micht se produjo una contracción de la producción muy severa, que hizo bajar ventas al exterior hasta poco más de US\$ 38 millones.

De esta forma el banano es uno de los sectores exportadores más dinámicos de Honduras, que llegó a alcanzar en 1996 los casi US\$ 280 millones, lo que representó aproximadamente el 25% del total de las exportaciones hondureñas, hasta los casi US\$ 114 millones que se alcanzaron en el 2000, casi un 10% del total de las exportaciones.

4.1 LA LIBERTAD SINDICAL

a) La libertad sindical en Honduras

La legislación hondureña reconoce la libertad sindical, no obstante existen algunas prácticas restrictivas por parte de los empleadores, pues siguen persistiendo actitudes de represión hacia dichas

libertades. Honduras cuenta con 460 sindicatos de base y gremiales, agrupados en torno a 19 federaciones y 3 confederaciones. Si se comparase el nivel de afiliación sindical con la PEA, o más específicamente con la población ocupada, los niveles de afiliación son muy bajos, en torno al 5 ó 8% del total de los trabajadores. Por otra parte, la legislación hondureña recoge la garantía de todos los derechos laborales en el artículo 128 de su constitución, que es amplio y además está también regulado por el código de trabajo. Esto ha permitido que en Honduras tenga uno de los movimientos sindicales más fuertes de Centroamérica. Dicho movimiento sindical está agrupado en 3 centrales obreras, que aunque solo poseen una afiliación de aproximadamente entre el 5% y el 8% de los trabajadores, su presión política y social es muy fuerte. Es por eso que los sindicatos hondureños tienen un peso político fuerte puesto que son organizaciones muy abiertas que se involucran en casi todos los temas de carácter social y económico del país. Además de ello, los sindicatos forman parte también del Foro Nacional de Concertación (FONAC), del Consejo Económico y Social y de otros foros de tipo económico y social donde también tienen presencia. Incluso en el sector maquilero, que es donde menos afiliación sindical existe, en Honduras existen un total de 57 sindicatos, frente a otros países de la región donde su presencia es casi inexistente (Costa Rica), o muy inferior a la Hondureña (Guatemala y El Salvador). En Honduras la figura de Convenio o Contrato Colectivo está muy extendida, especialmente entre las empresas más eficientes y productivas del país, donde el trabajador ha adquirido mayores prestaciones.

b) La libertad sindical en Chiquita Brands Company

En el caso de Chiquita Brands Company, existen dos sindicatos cuyos niveles de afiliación representan

75 Para la realización de este capítulo se entrevistó a Martha Rosible Garay (Directora General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo de Honduras); Patricia Canales (Subdirectora de empleo del Ministerio de Trabajo de Honduras); Judith Donaire (Directora de Cooperación Externa del Ministerio de Trabajo de Honduras); Jorge Ponce Turcios (asesor laboralista del despacho del señor viceministro del Ministerio de Trabajo de Honduras); Ivonne Zelaya (Directora de Trabajo del Ministerio de Trabajo de Honduras); Georgina Leiva (Directora de Modernización del Ministerio de Trabajo de Honduras); María Dolores Meléndez (Subdirectora General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo de Honduras), y; Marina Martínez (Directora del Programa Mujer del Ministerio de Trabajo de Honduras).

HONDURAS							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000(p)
Total exportaciones FOB del país (valor en millones US\$)	965.5	1,220.2	1,316.0	1,445.7	1,532.8	1,164.4	1,322.2
Volumen Cajas 40 Lbs.	26,824	31,726	38,748	33,126	28,234	6,750	18,925
BANANO (valor en millones US\$)	155.1	214.2	279.8	224.6	219.6	38.1	113.6

Fuente: estadísticas comerciales del Ministerio de Economía de Honduras.

casi el cien por cien de los trabajadores fijos, de un total de aproximadamente 3500. Chiquita Brands interpreta el derecho a la huelga como un derecho legítimo recogido en la propia constitución y por tanto comprende el uso de la misma, una vez se hayan agotado todos los mecanismos legales de negociación. En el caso de los convenios colectivos, la empresa interpreta la negociación colectiva como una forma recíproca de acordar mecanismos equiparativos en lo económico y social para la continuidad de su actividad económica. Sin embargo, la negociación de un contrato colectivo supone costos económicos más elevados para la empresa, pero también supone la ventaja de la consecución de la paz laboral, por lo que se reconoce al sindicalismo como un instrumento válido de negociación, pero también se reconoce el derecho a establecer otras formas de asociación no necesariamente sindical. Sin embargo, no siempre existe esa paz laboral, pues a veces hay denuncias, por parte de los sindicatos bananeros, de incumplimiento de los contratos colectivos por parte de la empresa.

4.2 CONDICIONES LABORALES

a) Condiciones laborales en Honduras

En el tema de las condiciones de seguridad e higiene laborales la legislación hondureña es muy débil, comenzando por el hecho de que las multas por incumplimiento de dichas condiciones apenas ascienden a US\$ 32 por sanción, lo cual no representa gran cosa para las empresas multadas. Sin embargo, también es cierto de que algunas empresas ya están comenzando a interesarse por cuidar este tema, dada la creciente exigencia del cumplimiento de los estándares laborales por parte de los mercados internacionales. Valdría la pena comentar que tan solo industrias como la tabacalera, la minera y la Coca Cola están siendo cuidadosos con la norma, mientras que el resto de las empresas, en términos generales, ni siquiera tienen un botiquín de primeros auxilios.

b) Condiciones laborales en Chiquita Brands

Chiquita Brands tiene la experiencia de haber negociado en otros países manuales de labores, donde constan los factores de riesgo que implica cada labor en el proceso productivo del banano, y las normas de seguridad e higiene que debe de observar la empresa y el trabajador en su cumplimiento para evitar accidentes. En el caso de Chiquita Brands Honduras, incluso dentro del reglamento interno se recogen las medidas sobre seguridad e higiene ocupacional donde también se penaliza a aquel que las incumple. Sin embargo, en el capítulo de remuneración, los sindicatos se quejan que la empresa solo paga salarios mínimos (unos US\$4.5 diarios) y que ésta no es una remuneración digna. En todo lo demás (seguridad, higiene, cumplimiento de jornada laboral, y derecho a jornada de descanso, entre otros) la compañía si le cumple al trabajador.

4.3 NO DISCRIMINACIÓN

a) No discriminación en Honduras

En el área de los discapacitados la legislación laboral no pone restricciones al acceso de estas personas al mercado laboral, pero además se están estableciendo algunas normas relacionadas con el ambiente de trabajo para la disminución de las barreras arquitectónicas y el mejor acceso de los minusválidos a sus puestos de trabajo. En este sentido existe la Ley para la Promoción al Empleo de las Personas Discapacitadas, y la Ley del estímulo al empleo (decreto 54/94) donde se recogen incentivos de carácter fiscal mediante la reducción de impuestos para aquellas empresas que contratan a este tipo de personas. Por otra parte, el gobierno hondureño ha estado abordando este tema de forma interinstitucional, trabajando coordinadamente el Ministerio de Trabajo, junto con los Ministerios de Educación y Salud, además de con otras organizaciones sociales. Sin embargo, el acceso al empleo por parte de los

minusválidos sigue siendo una asignatura pendiente, pues aunque la Inspectoría del Trabajo creó un sistema de vigilancia para el cumplimiento de este derecho, sin embargo éste no ha funcionado debido, en parte, a la idiosincrasia de muchos empleadores y del pueblo mismo. Un ejemplo ilustrativo de esta situación se produce en la misma administración estatal, en la Lotería Nacional y de Beneficiencia, cuyo objetivo era emplear a minusválidos en la venta de boletería, sin embargo, en estos momentos no son personas discapacitadas las que se dedican a la venta de la lotería.

Sin embargo, se está intentando impulsar un cambio de mentalidad que abarque tanto a los empresarios como a los trabajadores, y en la sociedad en general, para lograr una mejor inserción del discapacitado en el mercado laboral.

b) No discriminación en Chiquita Brands

En los códigos de conducta de Chiquita se está abordado el tema de la no discriminación, ni por sexo, religión, raza o condición social. Precisamente, en la empresa existe en el Departamento de Relaciones Nacionales para todo el área del banano, su Gerente, Jonh Golder, se está encargando de promocionar el código de conducta en cuanto a integridad, respeto, oportunidad y responsabilidad de la empresa⁷⁶.

Sin embargo, dada la naturaleza de la empresa, cuyos trabajos de manejo y recolección son muy duros, por lo general en la plantilla de la empresa no se cuenta con minusválidos, a pesar que en la legislación laboral se exige un porcentaje de contratación de discapacitados.

4.4 DERECHOS LABORALES DE LA MUJER

a) Derechos laborales de la mujer en Honduras

En materia de protección de los derechos de la mujer, además del código laboral está la Ley de Igualdad de Oportunidades (Decreto n° 34/2000), donde por ejemplo se protege a la mujer de que el empleador le exija un examen médico sobre el embarazo. En cuanto a la igualdad de salarios, por género, en un reciente estudio realizado por el Ministerio de Trabajo, no se

ha observado una gran diferencia salarial, lo que sí se ha registrado han sido situaciones de explotación de la mujer, especialmente en el ámbito rural. En cuanto a oportunidades de acceso de mujeres a mejores puestos de trabajo, si bien es cierto que se ha avanzado un poco, sin embargo, se está muy lejos de alcanzarse los niveles del hombre, especialmente porque este es un tema que necesita una fuerte sensibilización social. Además de ello se cuenta con la Política Nacional de la Mujer, que contiene un conjunto de objetivos y acciones estratégicas que deberán desarrollar las instituciones del Estado para avanzar en el mejoramiento de la situación de las mujeres, y al mismo tiempo incidir en el logro de la equidad social⁷⁷, con la idea de que la ley de igualdad de oportunidades se haga una realidad, especialmente en temas como salud reproductiva, violencia intra-familiar, etc.

El tema de género es considerado en la Política Nacional de la Mujer como un eje transversal del resto de las políticas para que trascienda a la calidad de vida del hombre, la mujer y la niñez. Por ejemplo, en el tema de educación se sugiere que se desarrollen programas que integren a la mujer para que ésta tenga las mismas oportunidades de formación que el hombre. En el caso de Honduras, al igual que en casi todos los países de la región, la mujer abarca un alto índice de ocupación a cambio de salarios misérrimos debido al escaso acceso que ha tenido a la educación. De hecho un hombre con primer grado de primaria casi siempre gana más que una mujer que ha estudiado hasta sexto grado.

b) Derechos laborales de la mujer en Chiquita Brands

En Chiquita Brands no existe ni diferencia salarial ni discriminación por género, tanto en el área administrativa como en el campo. Es más, esta también es otra de las normas recogidas en el código de conducta de la empresa (punto 5), donde la compañía “no permitirá comportamientos, incluyendo gestos, lenguaje, y contacto físico, que sean, desde el punto de vista sexual, coercitivos, amenazadores, abusivos o explotadores”⁷⁸.

76 Véase los principios del *Código de Conducta*, ed. Chiquita Brands International, Cincinnati, Ohio, mayo del 2000.

77 República de Honduras, Política Nacional de la Mujer: primer plan nacional de igualdad de oportunidades (2002-2007), Tegucigalpa, noviembre 2001, presentación.

78 Véase Discriminación, criterio 5.3 en *Código de Conducta... Op. Cit., pp. 10-11*

4.5 DERECHOS DEL NIÑO EN EL TRABAJO

a) Derechos del niño en el trabajo en Honduras

Si bien el código laboral establece que los muchachos mayores de 14 años pueden acceder a un empleo, la realidad hondureña rebaja la edad a menores de hasta 10 años. Dada estas circunstancias, en 1998 se creó la Comisión para la Erradicación de la Explotación del trabajo Infantil (que es una comisión tripartita donde participan el Estado, los trabajadores y los empresarios), que ha sido la encargada de elaborar el diagnóstico ocupacional del país, y el diseño de políticas encaminadas a proteger de la explotación a los niños menores de 14 años. En la actualidad se están ejecutando dos proyectos específicos para combatir este flagelo: a) el proyecto denominado “*Erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil*”, cuyo objetivo principal es el de “atender a niños/as que realizan determinado tipo de trabajo que bajo la normativa nacional e internacional constituye una actividad violatoria a los derechos de la niñez al obstaculizar su desarrollo biopsicosocial normal”; y b) el proyecto denominado Protección a la población adolescente trabajadora, que tiene por principal objetivo “intervenir en la problemática de adolescentes involucrados en trabajos de alto riesgo, tales como la pesca submarina, minería y ocupaciones expuestas a sustancias tóxicas. Así mismo, atenderá a adolescentes que trabajan en los servicios domésticos”⁷⁹. También se cuenta con un Reglamento del Trabajo Infantil que también fue elaborado de forma tripartita. El reciente diagnóstico, que desde el Ministerio del Trabajo se está realizando, señala que el primer contratante de los niños menores de edad es la propia familia, un tema de difícil solución, por lo que se está proponiendo el diseño de estrategias destinadas a crear condiciones económicas y nuevos valores culturales para que los niños vayan a estudiar en lugar de trabajar.

b) Derechos del niño en el trabajo en Chiquita Brands

En los códigos de conducta de Chiquita, en la parte de Requerimientos de Responsabilidad Social,

79 Gobierno de la República de Honduras, *Estrategia para la reducción de la pobreza: un compromiso de todos por Honduras*, Tegucigalpa, agosto 2001, Anexo B, p. V.

80 *Código de Conducta... Op. Cit.*, p. 9.

81 *Código de Conducta... Op. Cit.*, p. 10.

respecto al trabajo infantil “la compañía no utilizará ni apoyará el uso del trabajo infantil... (criterio 1.1), y además “establecerá, documentará, mantendrá y comunicará de modo eficaz a todo su personal y a las partes interesadas la política y los procedimientos para la remediación de los niños que se encuentren trabajando en situaciones encuadradas dentro de la definición de trabajo infantil, y proporcionará la ayuda necesaria para permitir que dichos niños tengan acceso a la enseñanza y permanezcan escolarizados mientras sean niños”⁸⁰ (criterio 1.2). Es por esta razón que la compañía no contrata a menores de 18 años de edad.

4.6 ABOLICIÓN DEL TRABAJO FORZADO

a) Abolición del trabajo forzado en Honduras

Los trabajos forzados fueron abolidos en Honduras en 1959, al igual que en la constitución del 82. Aunque los trabajos forzados, en palabras del Ministerio de Trabajo, no se producen en el país, si existen algunas variaciones de explotación que no encajan dentro del concepto de trabajo forzoso recogido por la OIT. Especialmente en materia del cumplimiento de la jornada laboral, que en Honduras se extiende hasta las 12 horas diarias, pero que en muchos casos son rebasados notoriamente, especialmente en tareas de servicios, como por ejemplo el servicio de la seguridad privada.

b) Abolición del trabajo forzado en Chiquita Brands

Chiquita Brands, en el criterio 2 de los Requerimientos de Responsabilidad Social señala que “la compañía no utilizará, ni auspiciará el uso de trabajos forzados, ni exigirá a su personal que deje bajo su custodia depósitos, o documentos de identidad, al comenzar la relación laboral con la compañía”⁸¹.

4.7 DERECHO A LA PROMOCIÓN Y AL DESARROLLO PROFESIONAL

a) Derecho a la promoción y al desarrollo profesional en Honduras

En este aspecto todavía no existe una política clara respecto al desarrollo profesional de los trabajadores. Lo que si hay son una serie de esfuerzos, públicos y privados, en esa área. A nivel estatal se cuenta con el Instituto Nacional de Formación

Profesional (INFORP), mientras que a nivel privado CADER está formando y certificando en el área vocacional determinadas ocupaciones. Por otra parte, desde el sistema de educación formal se está ampliando el proceso educacional de 6 a 9 años para de esta forma integrar el eje vocacional al bachillerato. La Estrategia de Combate a la Pobreza se está centrando en fortalecer el sistema de educación primaria y secundaria con el objetivo, entre otros aspectos, de incorporar el componente de oficios a la educación intermedia.

b) Derecho a la promoción y al desarrollo profesional en Chiquita Brands

La empresa bananera, de acuerdo al potencial humano que tiene, se encarga de su capacitación a través de cursos y seminarios - talleres permanentes, en aspectos relacionados con lo laboral, las normas de seguridad industrial, enfermedades ocupacionales, manejo de químicos, relaciones humanas y medio ambiente, entre otras, porque según la percepción de la empresa, la globalización está presionando cada día más a las empresas para que capaciten a sus empleados, para así ser más competitivos.

4.8 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

a) Derecho a la seguridad social en Honduras

En Honduras el problema de la Seguridad Social⁸², en cuanto a cobertura y prestaciones, es un problema aparentemente insoluble, que se viene arrastrando desde hace muchos años. En materia de pensiones, en junio del 2001 fueron aprobadas las reformas a la ley

del seguro social con el fin de ampliar el techo de cotización en tres etapas: una primera etapa donde se aumentaba la base cotizante de apenas US\$ 39 a casi US\$ 128; una segunda etapa que se aumentaba hasta US\$ 166; y una tercera y última etapa donde se alcanzaban los US\$ 242, hoy en día la pensión máxima anda por los US\$ 128. En estos últimos años se han trabajado dos anteproyectos para la regulación/tercerización de los Fondos de Pensiones (uno debatido durante la legislatura anterior y otro discutido en el seno del Consejo Hondureño de la Empresa Privada), pero ninguno de los dos ha fructificado. En la actualidad en Honduras existen 6 sistemas de pensiones donde cada uno de ellos tienen sus propios sistemas de jubilación, seguro social, etc. Sin embargo siguen siendo deficitarios y no están brindando cobertura al sector informal de la economía, que es el mayoritario, que también paga sus impuestos pero que no recibe casi ninguna prestación social a cambio.

b) Derecho a la seguridad social en Chiquita Brands

En el caso de Chiquita Brands, las prestaciones que brindan a sus empleados son muy superiores a las que da el IHSS. En este sentido, por cada lempira que paga de salario a sus trabajadores, Chiquita invierte 1.20 lempiras más en protección para sus empleados. Estos beneficios sociales implican unos costos que merman la competitividad respecto al costo prestacional que la misma compañía invierte en otro país, como por ejemplo Colombia, donde por cada peso pagado de salario se invierte en servicios prestacionales 1.07 pesos, es decir un 13% menos. Por otra parte, los trabajadores de Chiquita se benefician de los servicios médicos que les brinda su hospital, ampliando su cobertura a sus hijos, hasta los 25 años de edad, a su esposa y a sus padres.

82 En Honduras las cargas adicionales, como porcentaje al salario básico que se pagaba por ley en 1998, ascendía al 32.55% de la hora salarial devengada en el sector empresarial, lo que suponía un costo de US\$ 0.65 por hora laborada, según la investigación realizada por Miguel del Cid y Rodolfo Tacsan., *Fuerza Laboral, Ingresos y Poder Adquisitivo...* Op. Cit., p. 63, cuadro D. 3

5.

LOS ESTÁNDARES LABORALES EN EL SALVADOR: ESTUDIO DE CASO EL CAFÉ ECO-OK⁸³

Los países del Istmo centroamericano son productores y exportadores netos de café. En promedio, durante los últimos cinco años, la región colocó en el mercado mundial cafetalero un volumen anual de 10.6 millones de sacos, cuya participación en el mercado mundial anda del orden del 13 al 15% del volumen total exportado, siendo uno de sus principales mercados el europeo, que ha ido incrementando su participación del 45% del total de las exportaciones centroamericanas en 1988 hasta más del 50% en la actualidad, seguido del mercado norteamericano, que ha ido disminuyendo desde el 36.4% en 1998 hasta aproximadamente el 25% en la actualidad. La tendencia a la baja de los precios internacionales del café está dando lugar a una contracción de la extensión agrícola dedicada al cultivo de este producto. En este sentido, durante el período 1990-1997 aproximadamente el cultivo del café en El Salvador disminuyó en unas 10,000 hectáreas.

Tal y como se observa en el cuadro, el peso del café en las exportaciones ha ido decreciendo considerablemente en estos últimos años, pasando a representar desde aproximadamente el 17.3% del total de las exportaciones en 1998 hasta poco más del 10.4% en el 2001.

A pesar de las cifras anteriores, en la actualidad en El Salvador, 1.5 millones de personas dependen del café, de las cuales unas 500,000 trabajan en la época de corte. A su vez el sector agrícola salvadoreño contribuye con un 22% del PIB agrícola, que a su

vez genera el 40% de los empleos en el área rural. Actualmente existen unos 21,000 productores de café que explotan aproximadamente 196,000 hectáreas de tierra, que viene a representar el 9% de la superficie del país. Sin embargo, el 50% de los árboles de café está agrónomicamente envejecido, lo cual afecta a la sostenibilidad misma de esta producción. Es por todas estas razones que el cultivo de café tiene una gran importancia económica y social para el país, motivo por el cual el proceso de certificación de la producción del mismo, puede ser una puerta abierta a la esperanza para el país, ya que la certificación ECO-OK permite el acceso a nuevos mercados y mejores precios que los que en estos momentos se están cotizando en el mercado internacional tradicional del café.

5.1 LA LIBERTAD SINDICAL

a) La libertad sindical en El Salvador

En El Salvador, el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva es reconocido, pero a la fecha no se han ratificado los convenios 87 y 98 de la OIT referentes libertad sindical y derecho de sindica-

EL SALVADOR				
	1998	1999	2000	2001
Exportaciones totales (en millones de US\$)	2,441.1	2,510.0	2,950.5	1,460.10
Exportación de Café (en millones de kilogramos)	349.6	293.2	409.1	344
Exportación de Café (en millones de US\$)	422.8	307.3	353.6	151.70

Fuente: Revista trimestral, Banco Central de Reserva

83 Para la realización de este capítulo se entrevistó a Nelson Amaya Larromana (Subdirector General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador); Antonio Candray (Director General del Centro de Estudios del Trabajo); Luis Rodríguez (Asesor del Consejo Nacional Salvadoreño del Café); Guillermo E. Belloso (Gerente del Programa de Certificación del Café de Salvanatura); Freddy Cabezas (Caficultor), y; Mario Magaña (Gerente de la Cámara de Comercio de El Salvador).

lización, y al derecho de sindicalización y negociación colectiva, respectivamente.

El principio de *libre asociación* se encuentra reconocido en la Constitución de la República de El Salvador en su artículo 7. Este artículo reconoce de manera general y amplia el derecho de asociación y el derecho de reunión, y que existen formas de organización respecto a las cuales se reconoce de manera especial estos derechos. Los partidos políticos, las iglesias y los sindicatos de trabajadores y empleadores son ejemplos de esta situación. *También se recoge el Derecho de reunión*, entendido como el derecho de congregarse en todo lugar y en cualquier momento siempre que sea pacíficamente, sin armas y para algo que no sea delictivo. El derecho de asociación lleva consigo los derechos de las agrupaciones a obtener personalidad jurídica, a ser representados jurídicamente, a dictarse sus propios reglamentos, a tener elecciones internas libres, y a no ser disueltos arbitrariamente. Estas son las garantías mínimas que se les permiten a los grupos organizados para existir y desarrollarse. Por otra parte, el principio de *libertad sindical* está reconocido en el artículo 47 de la Constitución de la República de El Salvador.

Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el período de su elección y mandato, y hasta después de haber transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente.

El artículo 204 del Código de Trabajo establece que tienen el derecho de asociarse libremente para defender sus intereses económicos y sociales comunes, formando asociaciones profesionales o sindicatos, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas, las siguientes personas: Los patronos y trabajadores privados, y los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.

El *derecho de negociación colectiva*, se establece en el artículo 39 de la Constitución y en los artículos comprendidos desde el 268 al 294 del Código de Trabajo.

b) La libertad sindical en el sector cafetalero certificado con el sello Café Eco-OK

El sector sindical consultado manifiesta que la libertad sindical está formalmente establecida pero en la práctica no se respeta. Por otra parte el sector privado expresa que la forma más extendida de asociación en el sector cafetalero es el cooperativismo.

PROCAFE-SALVANATURA, instituciones muy sensibilizadas con los estándares medioambientales y laborales, ya han certificado unas 200 empresas y otras 250 se encuentran en proceso de certificación.

El sector empresarial consultado considera que no hay sindicatos, pero que desde este sector se promueve la libre organización y asociación.

5.2 CONDICIONES LABORALES

a) Condiciones laborales en El Salvador

Respecto a las condiciones laborales el Código de Trabajo contempla apartados amplios y específicos del tema. El Artículo 314 del Código de Trabajo se refiere a las obligaciones de los patronos con relación a *seguridad e higiene en el trabajo*. Con relación a protección contra *riesgos laborales*, el Artículo 43 de la Constitución establece la obligación de los patronos “a pagar indemnización y a prestar servicios médicos, farmacéuticos y demás que establezcan las leyes, al trabajador que sufra accidente de trabajo o cualquier enfermedad profesional”. Por su parte, el Artículo 44 dice que la ley determinará las condiciones que deben reunir los talleres, fábricas y locales de trabajo y que el Estado mantendrá un servicio de inspección técnica.

b) Condiciones laborales en el café Eco-ok

Salvanatura (una ONG ambientalista) promueve la educación sobre los equipos pesados, manejo seguro de plaguicidas, poda de árboles. En el caso específico del trabajador en el sector café; el Código de Trabajo establece que los trabajadores del campo pueden ser permanentes o temporales y que son permanentes los vinculados por contratos, aunque en tales contratos se señale plazo para su terminación. Los trabajadores temporales son los contratados para realizar labores que por su naturaleza no son permanentes en la empresa; o que siendo permanentes las labores, han sido contratados para llenar necesidades temporales o eventuales en la misma, pero también establece que los trabajadores permanentes destinados a labores temporales no pierden por ello su calidad de permanentes.

Por otra parte el código establece que los trabajadores temporales no tienen derecho de estabilidad en el trabajo y, por consiguiente, cualquiera de las partes podrá dar por terminado el contrato en cualquier tiempo, sin expresión de causa y sin responsabilidad para ninguna de ellas, ahora bien cuando los trabajadores temporales adquieran la calidad de permanentes, gozarán de todos los derechos inherentes a tal calidad, como si

ésta hubiere sido adquirida desde el comienzo de la relación de trabajo.

En cuanto a la iniciación, duración y terminación de la jornada ordinaria de trabajo, el código laboral señala que podrá variar según la índole de las labores, necesidades o urgencias del trabajo, la época del año o cualesquiera otra causa justa; pero en ningún caso podrá exceder de ocho horas diarias ni la semana laboral de cuarenta y cuatro. Todo trabajo realizado en exceso de la jornada ordinaria o de la semana laboral, será considerado trabajo extraordinario y deberá ser remunerado con el salario ordinario más el ciento por ciento de dicho salario.

En cuanto a la jornada laboral, según el código laboral, los trabajadores que presten sus servicios en la recolección de cosechas podrán trabajar excediendo el límite de la jornada ordinaria; pero el trabajo realizado en el tiempo excedente se remunerará con salario ordinario. Asimismo podrán trabajar dos semanas consecutivas, sustituyendo el día de descanso de la primera semana, por el sábado de la segunda, gozando así dos días de descanso sucesivos; pero los trabajos realizados en el domingo sustituido se remunerarán únicamente con salario ordinario.

Respecto a las condiciones laborales el Código de Trabajo contempla apartados amplios y específicos del tema. En el sector gobierno se opina que en algunos casos hay empresas que incumplen la ley y para eso está el gobierno, para garantizar el cumplimiento y para realizar auditorías sorpresivas por inspectores de trabajo, u otros mecanismos para la realización de investigaciones profundas. El sector sindical opina que actualmente se está tratando de conseguir un equilibrio en las relaciones patrono y trabajador ya que las leyes laborales en El Salvador así lo permiten. En este sentido es importante que se le brinde más apoyo a los empleados y éstos a su vez trabajen para la empresa que los ha contratado cumpliendo los contratos laborales y realizando su trabajo en condiciones adecuadas. Por su parte el sector empresarial opina que si existen riesgos laborales en casi todas las actividades, por ello Salvatura cree necesaria la posibilidad de brindarle a los trabajadores del café el acceso a las clínicas locales a través de convenios preestablecidos con el ISSS.

5.3 LA NO DISCRIMINACIÓN

a) La no discriminación en El Salvador

El estándar laboral de la no-discriminación está amparado por un convenio de OIT y en el Código Laboral se hace referencia en un artículo. Al respecto

la política gubernamental está orientada a atraer la inversión y contar con personal para generar capacitación al interior del país. Sin embargo, en el caso de los minusválidos si hay discriminación, puesto que la ley que protege sus derechos no es respetada.

La ley salvadoreña obliga al empleador a contratar a un discapacitado por cada 50 empleados, sin embargo, por lo general esta ley no se cumple. La Cámara de Comercio, por ejemplo, apoya este derecho mediante la divulgación de información sobre este precepto legal, se lo envía por Internet y correo electrónico a todos sus socios. No obstante, no se cuentan con estadísticas que brinden información sobre el número de empresas que contratan a minusválidos y sobre el tanto por ciento de discapacitados contratados respecto a la PEA, o respecto a los sectores económicos donde habitualmente son contratados.

b) La no discriminación en café Eco-ok

Este es un tema difícilmente abordable, especialmente en la fase de recolección, puesto que el trabajo requiere de habilidades manuales y motrices que, por lo general, un discapacitado no tiene. En este sentido, en el proceso de certificación tampoco se hace referencia a este capítulo.

5.4 DERECHOS LABORALES DE LA MUJER

a) Derechos laborales de la mujer en El Salvador.

Los derechos de la mujer están garantizados por la Constitución de la República de El Salvador, el Código de Familia y la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, firmados por el Estado salvadoreño. Sin embargo, si existe discriminación salarial para cumplir esos derechos⁸⁴.

Por otra parte, en el Código de Trabajo, en su Artículo 309, establece que el patrono está obligado a dar a la mujer embarazada, en concepto de *descanso*

84 Donde la mujer devenga aproximadamente un 70% del salario de un hombre en idéntico puesto laboral. Véase, *Estado de la Nación 2001*, ed. El Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible y el PNUD, El Salvador 2001. p. 21.

por maternidad, doce semanas de licencia, seis de las cuales se tomarán obligatoriamente después del parto. Para el caso de que el parto sobrevenga después de la fecha presunta, el Código dispone que el descanso tomado anteriormente será siempre prolongado hasta la fecha verdadera del parto y que “la duración del descanso puerperal obligatorio no será reducida” (Inciso tres del artículo 309). Y, el inciso uno del artículo 42 de la Constitución establece que “La mujer trabajadora tendrá derecho a un descanso remunerado antes y después del parto, y a la conservación del empleo”. Además, el Artículo 110 prohíbe a los patronos “destinar mujeres embarazadas a trabajos que requieran esfuerzos físicos incompatibles con su estado”. El Código presume que cualquier trabajo que requiera un esfuerzo físico considerable es incompatible con el estado de gravidez.

b) Derechos laborales de la mujer en el café Eco-OK

En el caso de la zafra del café el salario es el mismo para la mujer que para el hombre, en este punto hay que recordar que los salarios que devengan son salarios de subsistencia. Pero aunque en términos generales se paga igual, hay fincas en las que se le paga más al hombre y es a este al que se le asignan las tareas que requieren más esfuerzo físico.

5.5 DERECHOS DEL NIÑO RESPECTO AL TRABAJO

a) Derechos del niño respecto al trabajo en El Salvador

Con relación a los derechos del niño respecto al trabajo El Salvador ha ratificado cuatro convenios y en la legislación nacional se contempla un capítulo completo sobre el tema, sin embargo no posee un Código del Niño. Por otro lado, la Constitución de El Salvador (1983) estipula que la edad mínima y las condiciones en que se permite trabajar es de 18 años.

b) Derechos del niño respecto al trabajo en el café certificado

Sobre los derechos del niño quien da seguimiento a este tema es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que a su vez obtiene cooperación externa del AID sobre un proyecto que persigue garantizar los derechos de la niñez en el sector cafetalero específicamente, aunque por lo general, estos no se respetan. En este sentido, en El Salvador, está inscrito en el

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, desde 1996. Recientemente, en agosto del 2001, el Consejo Salvadoreño del Café, echó a andar el proyecto piloto Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Café en los municipios de Juayúa y Concepción de Ataco, con el objetivo de eliminar progresivamente el trabajo infantil, haciendo hincapié en la erradicación de las peores formas de explotación en el sector cafetalero de ambos municipios. En este sentido, de los 6.2 millones de habitantes que tiene El Salvador, 2.2 millones son menores de 19 años, es decir un 35% de la población⁸⁵. Se estima que 440,000 trabajan⁸⁶. Y aproximadamente dos tercios de los niños que trabajan se encuentran en las zonas rurales y se ocupan de tareas agrícolas o relacionadas con la agricultura, sector donde el problema de trabajo infantil aqueja principalmente al cultivo y la elaboración del café, junto con la caña de azúcar.

5.6 TRABAJOS FORZADOS Y ESCLAVITUD

a) Trabajos forzados y esclavitud en El Salvador

Aunque el país ha ratificado los convenios relativos a la abolición de estas prácticas, sin embargo la OIT recomendó al Estado salvadoreño eliminar el trabajo de las cárceles ya que se considera trabajo forzado, además en el sector de las maquilas también se han realizado denuncias de casos de trabajo forzado en materia de extensión del horario laboral sin remuneración más allá de lo permitido por la ley.

b) Trabajos forzados y esclavitud en el café

Por lo general, aunque no existe la esclavitud como tal, lo cierto es que muchos jóvenes menores de edad se dedican a esta actividad en condiciones laborales y salariales inadecuadas. En el caso del café certificado se excluyen estas prácticas.

85 Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 1999, Ministerio de Economía de El Salvador, cuadro A01.

86 FEPADE, *Los jóvenes en situación de exclusión social*, San Salvador 1998, p. 65.

5.7 DERECHO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL

a) Derecho a la formación Profesional en El Salvador

En el Salvador, existe además del sector formal constituido por Institutos Tecnológicos (administrados muchos de ellos por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo-FEPADE), también existe el INSAFORP (el Instituto Salvadoreño para la Formación Profesional) al cual se contribuye con un 2% de las planillas por parte del empleador. También se cuenta con la Escuela Nacional de Agricultura, para formar recursos técnicos en esa área, además de las distintas carreras profesionales ofrecidos tanto por la Universidad de El Salvador (universidad estatal) y por el resto de las universidades privadas. Además de ello, el Ministerio de educación está promoviendo la creación de Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRAs), totalmente equipados con equipo computacional y otros recursos tecnológicos didácticos. Inicialmente este programa arrancará en los centros de educación media, pero se espera que posteriormente se amplíe hacia la educación básica.

b) Derecho a la formación Profesional en el café Eco-ok

Lamentablemente el sector agropecuario salvadoreño es el menos asistido técnica y educativamente en el país. En este sentido, los trabajadores del campo están muy desasistidos en el área de la capacitación y promoción profesional, pues la poca cobertura que hay en esta área lo realizan algunas ONG. En el caso de la certificación de Café Eco-OK, lo realiza, como ya se ha señalado anteriormente, Salvanatura, que proporciona la capacitación para la certificación en café ecológico, principalmente a cooperativas cafetaleras, pero cuyo alcance es muy limitado puesto que no aborda temas como por ejemplo la comercialización del mismo.

5.8 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

a) Derecho a la seguridad Social en El Salvador.

En el tema de Seguridad Social, en el ámbito internacional El Salvador ha ratificado un convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, pero en el

Código Laboral no hay específicamente un apartado que aborde el tema integralmente.

Sin embargo la falta de una adecuada cobertura de la seguridad social está afectando a la población desde diferentes ámbitos incluyendo la exclusión de una buena parte de la población al sistema de Fondos de Pensiones que actualmente opera bajo dos modalidades: las AFP privadas (cuyo resultado final dependerá del monto cotizado y del manejo de las inversiones que haya realizado el Fondo Privado) y el Fondo de Pensiones administrados por el ISSS, cuya pensión es prefijada por la administración pública, y que en la actualidad asciende a US\$ 80 al mes⁸⁷.

En términos generales:

- La seguridad social es mínima y deficiente en todo el país debido a la crisis que está atravesando el país, y particularmente el gremio cafetalero.
- El acceso a salud está condicionado al tipo de prestaciones que el patrono brinde en materia de aguinaldos y salarios. En lo que respecta al acceso al ISSS existe el debate de quién debería correr con los costos y en qué proporciones (el trabajador y/o el dueño de la finca o el contratante).
- Alrededor del 25% del salario devengado por los trabajadores formales van destinados al rubro de la seguridad social.

b) Derecho a la seguridad Social en el café Eco-Ok

Al igual que en el café en general, la mayoría de los trabajadores que trabajan en el café no tienen acceso y cobertura del sistema de seguridad. Este también es un tema no abordado en el proceso de certificación.

⁸⁷ En El Salvador las cargas adicionales, como porcentaje al salario básico que se pagaba por ley en 1998, ascendía al 23.66% de la hora salarial devengada en el sector empresarial, lo que suponía un costo de US\$ 1.30 por hora laborada, según la investigación realizada por Miguel del Cid y Rodolfo Tacsan., *Fuerza Laboral, Ingresos y Poder Adquisitivo,...* *Op. Cit.*, p. 63, cuadro D. 3

6.

UNA APROXIMACIÓN A LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES EXPLORADOS: LECCIONES Y BUENAS PRÁCTICAS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES LABORALES

La presente metodología trata de combinar la interpretación de los estudios de caso, para cotejarlos entre sí y poder extraer los hallazgos más relevantes -no con la intención de extrapolar los resultados a todo el espectro productivo de cada país, sino con la intención de destacar aquellos aspectos más interesantes que podrían arrojar alguna luz sobre lecciones y buenas prácticas en materia de cumplimiento de los estándares laborales seleccionados-, con la interpretación cualitativa de la situación institucional en cuanto al cumplimiento de dichos estándares. En este punto hay que recordar, tal y como se señaló en el apartado de limitaciones del alcance de la metodología, el limitado al acceso a información contrastable y homogénea en materia laboral. La combinación de ambas interpretaciones permite realizar una comparación muy interesante, caso por caso y país por país en función de los tópicos abordados.

6.1 LA LIBERTAD SINDICAL EN EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CENTROAMERICANO Y EN LAS EMPRESAS ESTUDIADAS

Una de las primeras cosas que llama la atención es el bajo nivel de afiliación sindical que existe en la región, con la excepción de Nicaragua cuyo índice llega al 19% aproximadamente. Para entender este fenómeno, que algunos de los entrevistados definieron como “cultura anti-sindical” especialmente de los empresarios, hay que contextualizarlo en el reciente pasado conflictivo de la región, y al hecho de que muchos de los sindicatos hayan sido, y sigan siendo, instrumentos de unos u otros partidos políticos, casi siempre de la oposición. En este punto, cabe la reflexión, de que por uno u otro motivo ya señalado en los estudios de caso, el sindicalismo, como forma de organización laboral, atraviesa un momento de crisis, especialmente en sectores como por ejemplo la maquila textil guatemalteca

o el sector privado, en general, en Costa Rica, y en particular en el tecnológico (INTEL). Aquí cabe la reflexión sobre la alternatividad que puede suponer otras formas de organización (asociatividad y/o cooperativismo) que también pueden jugar un rol de contrapeso respecto a la exigencia del cumplimiento de los estándares laborales. No obstante, también hay que reconocer el importante papel jugado por los sindicatos en Chiquita Brands (en Honduras) y en el Ingenio Azucarero San Antonio (en Nicaragua) donde la negociación colectiva ha sido un éxito en cuanto a reivindicaciones laborales y prestaciones sociales obtenidas. Por otra parte, la negociación colectiva, se ha manifestado en los dos casos anteriores como el instrumento más eficaz para la consecución de la paz laboral y para la exigencia del cumplimiento de un mínimo de estándares laborales a favor de los trabajadores, y que el alcance de los mismos va a estar estrechamente relacionado con el comportamiento, por parte de ambos actores, de la interpretación de la negociación colectiva como un juego “gana-gana”, y no como un juego “suma cero”.

Por otra parte, el cumplimiento de los estándares laborales (con la existencia o no de sindicatos) está directamente relacionado con las nuevas exigencias de los mercados internacionales, en materia de estándares laborales y ambientales.

Tampoco deja de llamar la atención la falta de representación sindical en el sector cafetalero salvadoreño, y los bajos niveles de asociatividad existentes. Quizás de ahí se podría inferir el por qué este es un sector que está en aguda crisis, porque quizá sea uno de los sectores que menos se ha modernizado y que más se basa en un modelo de ventajas comparativas. La certificación Eco-OK⁸⁸ se muestra como una

⁸⁸ Entre los diez requisitos exigidos para la certificación se encuentran: la exigencia del cumplimiento de las leyes nacionales; la educación ambiental y entrenamiento, y; el establecimiento

LIBERTAD SINDICAL			
País	En el país	En la empresa privada estudiada	Empresa
CR	<ul style="list-style-type: none"> Entre un 2% y un 9% de afiliación sindical (casi inexistente en la empresa privada) Existencia de cultura anti-sindical No reconocimiento de negociación colectiva Reconocimiento de otras formas de asociatividad en materia laboral 	<ul style="list-style-type: none"> No hay sindicato Reconocimiento de otras formas de asociatividad en materia laboral 	INTEL
NI	<ul style="list-style-type: none"> Aproximadamente el 19% de afiliación sindical en el país Se reconoce la negociación colectiva 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de 5 sindicatos Un 20% de los empleados están afiliados La negociación colectiva data desde la década de los 50 (antes de que lo regulase la legislación nacional) 	Ingenio San Antonio
GU	<ul style="list-style-type: none"> Baja sindicalización (datos no disponibles) Impedimento de negociación colectiva (pues se exige el 50% + 1 de afiliados) Se ha acelerado el proceso de inscripción de nuevos sindicatos 	<ul style="list-style-type: none"> Casi inexistencia de sindicalización en la maquila del vestuario y textil (entre un 1% ó 2% de los trabajadores están sindicalizados) 	Maquila/ VESTEX
HO	<ul style="list-style-type: none"> Entre un 5% y un 8% de afiliados a nivel nacional. Fuerte presencia sindical: hay 460 sindicatos agrupados en 19 Federaciones y 3 Confederaciones. Fuerte presencia sindical en la maquila (57 sindicatos) 	<ul style="list-style-type: none"> Hay 2 sindicatos en la empresa Casi el 100% de los empleados están sindicalizados. Aceptación de la gerencia de la coexistencia pacífica con los sindicatos Reconocimiento de la negociación colectiva 	Chiquita
ES	<ul style="list-style-type: none"> No se han ratificado los Convenios de la OIT (C87 y C98) Reconocimiento de la libre asociación, pero con bajos niveles de afiliación (datos no disponibles) 	<ul style="list-style-type: none"> Otras formas de asociatividad (el cooperativismo) Inexistencia de sindicatos 	Café ECO-OK

Fuente: Elaboración propia

alternativa muy interesante, sino para el desarrollo de los estándares laborales (inexistentes en el sector) puesto que el componente social está muy poco desarrollado, sí al menos para el acceso a mercados más exigentes, en cuanto al respeto de los estándares ambientales, y que en la medida que este negocio comience a ser más productivo entonces las condiciones de trabajo también tenderán a mejorar.

6.2 LAS CONDICIONES LABORALES EN EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CENTROAMERICANO Y EN LAS EMPRESAS ESTUDIADAS

Uno de los aspectos más relevantes estrechamente relacionado con la mejora de las condiciones laborales,

de beneficios para los trabajadores, donde las fincas deberán establecer y demostrar la existencia de planes tendientes a mantener o elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias.

especialmente en lo relativo a la salud e higiene ocupacional en las empresas estudiadas es la existencia de códigos de conducta y/o convenios colectivos (casos de Ingenio San José, Chiquita Brands, INTEL y las empresas maquileras asociadas a VESTEX) donde las medidas preventivas son uno de los ejes articuladores de los mismos, en unos países donde la debilidad institucional para hacer cumplir este derecho es notoria.

Un indicador de esta debilidad es el sistema punitivo que el marco legal ofrece en caso de incumplimiento de las normas más básicas de seguridad e higiene, multas que van desde US\$ 32 en Honduras a un máximo de 23 salarios mínimos de Costa Rica o de 16 en Guatemala, lo cual es indicativo del poco interés real por combatir este problema. Mucho más evidente se hace cuando se observa el bajo nivel de empresas multadas por incumplimiento de este estándar, y en otros casos (cuando el empresario decide irse a litigio) lo lento que se hace la administración de justicia. El caso más notorio, en cuanto a la transgresión de esta norma se produce en las actividades agrícolas, y especialmente en la época de zafra de café y azúcar tanto de El Salvador como de Nicaragua. En el caso

del Café ecológico, se está todavía muy lejos de abordar este tema de forma efectiva, aunque si existe cierta sensibilidad hacia la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, como un componente que se debería desarrollar más dentro del proceso de certificación.

6.3 NO DISCRIMINACIÓN EN EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CENTROAMERICANO Y EN LAS EMPRESAS ESTUDIADAS

Si bien es cierto que en casi todas las legislaciones y códigos de conducta se hace énfasis en la no discriminación por motivo de raza, sexo, religión o condición social, la realidad de los minusválidos queda fuera en la práctica de la no discriminación, pues quizás social y culturalmente no hay un reconocimiento de los derechos que toda persona, independientemente de su condición física o psíquica, debería tener. Quizás la excepción sea Nicaragua, donde hay una mayor integración del minusválido a ciertas actividades productivas, más por iniciativa de la sociedad civil que del propio Estado. Mientras que al otro extremo

se encuentra la realidad Hondureña, donde el ejecutivo impulsó la Ley de Protección (no discriminación) al Discapacitado que lastimosamente no está dando resultados, pues ni los empresarios ni el propio Estado contrata a estas personas. Tampoco las leyes que “obligan” a contratar a un minusválido por cada cierto número de empleados (El Salvador y Guatemala) han demostrado ser eficientes. En todas las empresas estudiadas, a excepción del grupo de maquilas asociadas a VESTEX, también se ha reconocido la falta de políticas de no discriminación y/o integración de minusválidos en los puestos de trabajo.

6.4 DERECHOS LABORALES DE LA MUJER EN EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CENTROAMERICANO Y EN LAS EMPRESAS ESTUDIADAS

Prácticamente en la totalidad de los países existe discriminación tanto salarial como de oportunidad de acceso a los puestos de trabajo (especialmente para las profesionales) por el tema de género. En el caso de El Salvador, la diferencia salarial entre profesionales suele ser de un 30% menor para las mujeres desempeñando un mismo tipo de trabajo y responsabilidad. Sin

CONDICIONES LABORALES			
Pais	En el país	En la empresa privada estudiada	Empresa
CR	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de Departamentos de Salud Ocupacional adscritos al Ministerio de Trabajo Día Nacional de la Salud Ocupacional Multas por transgresión en materia de salud ocupacional (de 1 a 23 salarios mínimos) 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de Códigos de conducta donde se regula este aspecto. 3 años consecutivos ha ganado la empresa el Premio Nacional de Salud Ocupacional 	INTEL
NI	<ul style="list-style-type: none"> Débil institucionalización al respecto Poca fiscalización 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de Convenio Colectivo donde se desarrolla este aspecto. Elevadas prestaciones sociales respecto al INSS 	Ingenio San Antonio
GU	<ul style="list-style-type: none"> Multas por transgresión (de 1 a 16 salarios) Desde que entró en vigor el nuevo código laboral (agosto 2001) se han realizado 700 sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de Manual sobre seguridad ocupacional. Capacitación gratuita sobre este tema 	Maquila/ VESTEX
HO	<ul style="list-style-type: none"> Legislación muy débil a este respecto Multas por transgresión (US\$ 32 por sanción) La mayoría de las empresas no tienen ni siquiera un botiquín de emergencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de Manual de labores, donde se aborda este tema. Capacitación permanente sobre seguridad e higiene, y salud laboral. 	Chiquita
ES	<ul style="list-style-type: none"> Débil fiscalización sobre el tema. Trabajadores desprotegidos en actividades laborales peligrosas 	<ul style="list-style-type: none"> Inexistente fiscalización en esta materia en la caficultura tradicional. Creación de mecanismos de control sobre el tema a través de SALVANATURA/PROCAFÉ en el proceso de certificación ECO-OK 	Café ECO-OK

Fuente: Elaboración propia

NO DISCRIMINACIÓN			
País	En el país	En la empresa privada estudiada	Empresa
CR	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de discriminación salarial a nicaragüenses y colombianos. Valores culturales que tienden a ignorar el tema de los minusválidos y su inserción laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de no discriminación en código de conducta, pero inexistencia de políticas de inserción laboral para minusválidos. 	INTEL
NI	<ul style="list-style-type: none"> Fuerte sensibilización frente al tema de la inserción laboral de los minusválidos Existencia de incentivos fiscales a las empresas que contraten minusválidos 	<ul style="list-style-type: none"> No hay discriminación pero tampoco existen políticas de inserción de minusválidos. 	Ingenio San Antonio
GU	<ul style="list-style-type: none"> Inexistencia de una política firme contra la discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> El 10% de sus empleados tienen algún tipo de minusvalía Se está trabajando en un programa para eliminar barreras arquitectónicas 	Maquila/ VESTEX
HO	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de ley de no discriminación a minusválidos Hay incentivos fiscales por contratación de minusválidos. En realidad la inserción laboral de minusválidos es muy pequeña 	<ul style="list-style-type: none"> Está recogido el principio de no discriminación en el código de conducta. Hay bajos niveles de contratación de minusválidos 	Chiquita
ES	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de ley que obliga a contratar a un minusválido por cada 50 empleados. En realidad esta ley casi nunca se cumple. 	<ul style="list-style-type: none"> No aplica. 	Café ECO-OK

Fuente: Elaboración propia.

DERECHOS LABORALES DE LA MUJER			
País	En el país	En la empresa privada estudiada	Empresa
CR	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de campaña contra el acoso sexual (arma de doble filo) Existencia discriminación salarial por género 	<ul style="list-style-type: none"> No existe discriminación salarial por género 	INTEL
NI	<ul style="list-style-type: none"> En los últimos años se ha incrementado la participación de la mujer en el mercado laboral nicaragüense con desaparición paulatina de la discriminación salarial por género 	<ul style="list-style-type: none"> No existe discriminación salarial por género El convenio colectivo protege a la mujer embarazada 	Ingenio San Antonio
GU	<ul style="list-style-type: none"> No está tipificado el acoso sexual como delito Habitualmente se piden exámenes de embarazo a las mujeres que van a ser contratadas Cuando el empleador se entera que una trabajadora está embarazada, por lo general la despide 	<ul style="list-style-type: none"> En el código de conducta prima el principio de igualdad Recientemente se ha realizado, junto con la OIT, un diagnóstico sobre la situación de la mujer en el trabajo y el acoso sexual, y se han diseñado estrategias para combatirlo. 	Maquila/ VESTEX
HO	<ul style="list-style-type: none"> Existe la Ley de Igualdad de Oportunidades. Hay poca diferencia salarial por género 	<ul style="list-style-type: none"> Está recogido en el código de conducta la no discriminación por género, y el tema del acoso sexual. 	Chiquita
ES	<ul style="list-style-type: none"> Existe discriminación salarial (habitualmente una mujer desempeñando el mismo puesto recibe un salario inferior, en un 70% a un hombre) 	<ul style="list-style-type: none"> No hay discriminación salarial, puesto que a todos/as se les paga el salario mínimo. 	Café ECO-OK

Fuente: Elaboración propia.

DERECHOS LABORALES DE LA NIÑEZ			
País	En el país	En la empresa privada estudiada	Empresa
CR	<ul style="list-style-type: none"> • Edad de trabajo: 15 años • Existe Código de la niñez. • Hay una fuerte institucionalidad al respecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Se contrata solamente a mayores de 18 años 	INTEL
NI	<ul style="list-style-type: none"> • Edad de trabajo: 15 años • Existe Código de la niñez 	<ul style="list-style-type: none"> • Se contrata a mayores de 19 años, aunque reciben presiones de los trabajadores para que contraten a menores (de 15 años para arriba) 	Ingenio San Antonio
GU	<ul style="list-style-type: none"> • Edad de trabajo: 14 años, con permiso paterno. • No se ha aprobado el código de la niñez • En diversos trabajos se explota a los menores de edad (cohetería, minería) 	<ul style="list-style-type: none"> • No se contrata a menores de edad (algunos falsifican sus cédulas de identidad para que sean contratados) 	Maquila/ VESTEX
HO	<ul style="list-style-type: none"> • Edad de trabajo: 14 años • En muchos lugares hay niños de hasta 10 años trabajando (sector informal y agricultura) 	<ul style="list-style-type: none"> • El Código de conducta prohíbe contratar a menores. Se contrata a mayores de 18 años 	Chiquita
ES	<ul style="list-style-type: none"> • Edad de trabajo: 18 años, con excepciones. • Aproximadamente 440,000 menores de edad trabajan 	<ul style="list-style-type: none"> • Los padres obligan a los hijos a trabajar en época de zafra. • Eco-OK trabaja para erradicar la explotación de los menores de edad en la caficultura. 	Café ECO-OK

Fuente: Elaboración propia.

6.5 DERECHOS LABORALES DE LA NIÑEZ EN EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CENTROAMERICANO Y EN LAS EMPRESAS ESTUDIADAS

Llama poderosamente la atención como la edad laboral oscila entre los 14 y 15 años, con la excepción de El Salvador⁸⁹ que se eleva hasta los 18 años, pero donde la práctica habitual es la transgresión de la norma. El caso más notorio es el de El Salvador, donde se estima que aproximadamente 400,000 menores de edad se encuentran trabajando, especialmente en el área rural y de servicios, según sea el caso. También llama la atención el hecho de que ni Guatemala ni El Salvador tengan un Código de protección a la niñez lo cual es un indicador claro de vulnerabilidad de la misma. Pero la verdadera asignatura pendiente, ya no es solo que los menores de edad trabajen, en lugar de dedicar el tiempo a estudiar, es el tema de la explotación del trabajo infantil en labores de alto riesgo para los niños en jornadas de trabajo demasiado duras (el caso de las coheterías y de las minas de cal en Guatemala, o del trabajo en época de zafra en el azúcar y el café). En 4

de los 5 estudios de caso tienen una clara política de no contratación de menores de edad, a pesar de que están sufriendo presiones, tanto por parte de los sindicatos como de los padres de familia, para que contraten a sus hijos menores de edad. Los códigos de conducta son muy claros y determinantes al respecto, donde paradójicamente tiene más fuerza de cumplimiento que la propia ley.

6.6 LA ABOLICIÓN DEL TRABAJO FORZADO EN EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CENTROAMERICANO Y EN LAS EMPRESAS ESTUDIADAS

Si bien casi todas las legislaciones han abolido el trabajo forzado, todavía se dan denuncias sobre este tema en países como por ejemplo en Guatemala en el asunto de la extracción de cal. Por otra parte siguen existiendo prácticas que rayan con el trabajo forzado, especialmente en materia de cumplimiento de cuotas de producción (en la maquila y en la recolección de café y caña) y en la prolongación de las jornadas laborales, especialmente en el área de servicios, como ocurre con el Transporte Público (buseros en Costa Rica) o con los servicios de vigilancia privada, donde las jornadas son de hasta 24 horas (especialmente en

89 En el caso de El Salvador la ley laboral permite la posibilidad de que niños de 16 años se incorporen al mercado laboral, previo consentimiento del padre, en caso de necesidades familiares por falta de ingresos.

LA ABOLICIÓN DEL TRABAJO FORZADO			
País	En el país	En la empresa privada estudiada	Empresa
CR	<ul style="list-style-type: none"> En algunos empleos (servicios y transporte público) los trabajadores se ven forzados a extender su jornada laboral hasta 16 horas. 	<ul style="list-style-type: none"> No aplica 	INTEL
NI	<ul style="list-style-type: none"> Derechos ignorados en épocas de zafra Existencia de jornadas legales de 12 horas. 	<ul style="list-style-type: none"> En época de zafra las jornadas son duras y se extienden hasta las 12 horas diarias 	Ingenio San Antonio
GU	<ul style="list-style-type: none"> Se registran denuncias de trabajos forzados en extracción de cal y en maquilas 	<ul style="list-style-type: none"> VESTEX no reconoce la existencia de trabajos forzados entre sus empresas afiliadas. 	Maquila/ VESTEX
HO	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de jornadas, incluso superiores a las 12 horas 	<ul style="list-style-type: none"> En el código de conducta se prohíben los trabajos forzados 	Chiquita
ES	<ul style="list-style-type: none"> Oficialmente no existen trabajos forzosos, pero sí situaciones de explotación, especialmente en la maquila 	<ul style="list-style-type: none"> No aplica. 	Café ECO-OK

Fuente: Elaboración propia.

Honduras, aunque podría ser extensible al resto de los países de la región).

6.7 DERECHO A LA PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO PROFESIONAL EN EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CENTROAMERICANO Y EN LAS EMPRESAS ESTUDIADAS

En el tema de la promoción y desarrollo laboral, parece existir dos realidades un poco contrapuestas. Mientras que Estados como Nicaragua y Honduras están haciendo esfuerzos por integrar la Formación Profesional en los planes de estudio de educación primaria y secundaria, cuestionándose el papel desempeñado por Institutos Técnicos dada su limitada capacidad y cobertura, paralelamente parece estar floreciendo una gran variedad de iniciativas, en materia de capacitación profesional, por parte del sector privado (caso de VESTEX, el Ingenio de San Antonio, o Chiquita Brands), puesto que se comparte una misma visión: la necesidad de invertir en formar y capacitar a sus recursos humanos, como principal activo de la empresa, para así lograr ser más competitivos. Incluso en dos de las empresas estudiadas están haciendo esfuerzos por certificarse en la modalidad SA8000 (Chiquita) adaptándola a su realidad productiva, o por mantener su certificación ISO9000, como es el caso del Ingenio San Antonio. Además de esto, se está produciendo un proceso de tercerización del servicio de Formación, como ocurre con los casos de los Institutos Tecnológicos en El Salvador (algunos de ellos administrados por FEPADE) o como el caso del INSAFORP, donde se concesiona por subasta pública

la capacitación en determinadas especialidades por parte de centros de educación y formación privada.

Otras dos experiencias interesantes, son el esfuerzo que están haciendo las administraciones públicas de Nicaragua y El Salvador por tecnologizar la formación a través de programas como los Kioscos Electrónicos y los Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRAs).

6.8 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CENTROAMERICANO Y EN LAS EMPRESAS ESTUDIADAS

Una de las realidades más palpables es el actual deterioro del sistema del seguro social y de pensiones de toda la región, que van desde la deficiente cobertura de sus afiliados en cuanto al acceso a los servicios de salud hasta las misérrimas pensiones que reciben los jubilados de todos los países, desde US\$ 80 de El Salvador y Guatemala, hasta US\$ 128 de Honduras.

Respecto al acceso al servicio de salud, de facto ya se ha producido en todos los países un proceso de tercerización del mismo, puesto que el sistema público es incapaz de brindar la cobertura que la sociedad demanda. Pero también se está produciendo un proceso de privatización/tercerización formal de la asistencia médica como son los casos de Costa Rica o Nicaragua, donde todos aquellos pacientes que no pueden ser atendidos por su red hospitalaria pública, son traspasados a los hospitales privados a cambio de un pago fijo —cubierto por el sistema de salud pública—, por paciente atendido. En contraposición y complementación de la escasa cobertura pública existente, empresas como INTEL, el Ingenio San José,

DERECHO A LA PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO PROFESIONAL			
País	En el país	En la empresa privada estudiada	Empresa
CR	<ul style="list-style-type: none"> ● Completamente integrada la Formación Profesional en el Sistema educativo costarricense. ● Tanto en el ámbito público como en el privado existencia de programas de formación y capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacitación continua 	INTEL
NI	<ul style="list-style-type: none"> ● Posee el presupuesto en educación más elevado de Centroamérica. ● Ha iniciado un proceso de tecnificación de la formación (Kioscos electrónicos) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiene programas de becas de estudio para sus empleados ● Están certificados con las normas ISO-9000 lo que implica la capacitación continua de sus empleados 	Ingenio San Antonio
GU	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiene el INTECAP (sistema de capacitación obsoleta), con baja cobertura. ● El Ministerio de Trabajo tiene su propio Departamento de Capacitación. ● No está suficientemente integrada la Formación Profesional al sistema nacional educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiene su propio Departamento de Capacitación. ● Brinda capacitación gratuita a sus asociados en diversidad de áreas 	Maquila/ VESTEX
HO	<ul style="list-style-type: none"> ● Existencia de incipientes políticas de Formación Profesional (todavía los programas recién iniciados no han brindado resultados) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Brinda capacitación permanente a sus empleados ● SA-8000 	Chiquita
ES	<ul style="list-style-type: none"> ● Fuerte desarrollo institucional en materia de Formación Profesional (pública y privada) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Certifica y capacita 	Café ECO-OK

Fuente: Elaboración propia.

algunas maquilas asociadas a VESTEX y Chiquita Brands han creado su propia infraestructura hospitalaria para brindar este servicio a sus trabajadores, incluso el sindicato CGTG, en Guatemala, ha creado su propia infraestructura hospitalaria para venderle subvencionadamente este servicio a sus afiliados, brindándoles una mayor cobertura, en comparación a lo que ofrece el IGSS.

En el caso del sistema de pensiones, sobresale el proceso de privatización de la misma en el caso de El Salvador, donde coexisten dos sistemas de pensiones (el público y el privado) y donde tampoco está claro el futuro especialmente del sistema público que está operando deficitariamente. Por otra parte sobresale el esfuerzo que se está haciendo desde VESTEX por impulsar un Fondo Social de Pensiones, o el caso del ingenio de San José, donde existe todo un sistema de subvenciones que abarcan desde el tema de la salud, hasta becas para el estudio de sus trabajadores o la creación de un Comisariato donde los empleados y jubilados pueden acceder a siete productos de la canasta básica a un precio inferior en un 60% de los precios de mercado.

Una de las grandes lecciones que se puede sacar de este apartado es el hecho de que el entorno legal e institucional en materia laboral es muy débil en la salvaguardia los derechos laborales recogidos por la propia legalidad, principalmente no respetados por las industrias menos competitivas. Y que estos vacíos están siendo llenados por aquellas empresas que entienden que si quieren ser realmente competitivos y que para poder acceder al mercado internacional deben de adaptarse a las nuevas reglas de juego de los diferentes foros internacionales (ICC, OMC, TLC de nueva generación o el mismo ALCA).

Otra de las grandes lecciones que se extraen es el hecho contrastante de los compromisos nacionales e internacionales adquiridos en materia laboral y el bajo nivel de cumplimiento de los mismos. Y que si en un caso hipotético se exigiera a la región la creación de una institucionalidad que auditase el cumplimiento de los derechos más elementales en materia laboral, si no se hace nada por cambiar esta situación, la región estaría abocada a ser comercialmente penalizada por la institucionalidad creada por el TLC negociado.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL			
País	En el país	En la empresa privada estudiada	Empresa
CR	<ul style="list-style-type: none"> ● Creciente deterioro del sistema previsional y de salud. ● Tendencia a la tercerización de estos servicios 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiene su propio sistema de prestaciones sociales 	INTEL
NI	<ul style="list-style-type: none"> ● Las nuevas reformas en la materia tienden a tercerizar el servicio 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiene su propia clínica. ● Subvenciona servicios de salud y cuenta con un comisariato donde subvenciona hasta un 60% productos de la canasta básica; también acceden los jubilados. 	Ingenio San Antonio
GU	<ul style="list-style-type: none"> ● De cada 100 empleados en la maquila, solo 5 están inscritos al IGSS ● La cobertura del seguro social es mínima (solo cubre a esposas embarazadas y a los hijos menores de 5 años) ● La pensión es de US\$80 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tienen programas privados que brindan este servicio ● Se pretende crear un Fondo Social para pensiones, a través de un acuerdo con un banco americano 	Maquila/ VESTEX
HO	<ul style="list-style-type: none"> ● Se ha reformado el sistema de pensiones en tres tramos: ● Primer tramo (aumento de US\$ 39 a US\$ 128). ● Segundo tramo (aumento de US\$ 128 a US\$ 166) ● Tercer tramo (aumento de US\$ 166 a US\$ 242) ● Existen 6 sistemas de Prestaciones sociales (todas de baja cobertura) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Por cada lempira pagada como salario, Chiquita invierte 1.30 lempiras para prestaciones sociales. ● Su seguro cubre a: esposa, hijos menores de 25 años y a los padres del empleado. 	Chiquita
ES	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema mixto de pensiones. ● Pensión del ISSS de US\$80 mensuales ● Cobertura del SS deficiente 	<ul style="list-style-type: none"> ● No hay cobertura 	Café ECO-OK
Fuente: Elaboración propia.			

7.

HACIA LA CREACIÓN DE MEJORES CONDICIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES LABORALES

Si el actual proceso de negociación de un tratado de libre comercio entre el CA-4 y Canadá o de la construcción de un Acuerdo de Libre Comercio para las Américas se concluyera con la exigencia del cumplimiento de los estándares laborales con la consiguiente creación de una institucionalidad que lo fiscalizase, parecida o como la existente en el NAFTA, a la luz de lo analizado hasta este momento no podría soslayarse las siguientes preguntas: ¿De qué forma están impactando la aplicación de los códigos de conducta de las empresas transnacionales en materia de legislación laboral y si son suficientes para lograr el cumplimiento de los estándares laborales estudiados? ¿Quién debería auditar el cumplimiento de los estándares? ¿Quién debería absorber los costos derivados de la implementación y auditoría de los estándares laborales? Y ¿De qué manera impactaría la exigencia del cumplimiento de los estándares laborales?. En este apartado se recogen las percepciones de los diferentes actores consultados sobre estos temas.

En este apartado se ha creído conveniente incluir las algunas de las percepciones de los actores entrevistados, con el fin de tener una percepción más holística y enriquecedora respecto a las preguntas formuladas en el párrafo anterior.

7.1 PERCEPCIONES SOBRE LA INCIDENCIA DE LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA

Los Códigos de Conducta, son guías de comportamiento del personal o reglamentos de obligatorio cumplimiento, por parte de los empleadores y empleados, que tienen fuerza legal (contractual) y que tienden a complementar al marco legal nacional existente. Por lo general estos códigos de conducta son de carácter transnacional que son impuestos por las multinacionales y suelen tener como referencia los Convenios Laborales de la OIT.

Dentro de cada grupo de personas entrevistadas (funcionarios públicos, sindicatos y empresarios) existen muy diversas percepciones respecto a la incidencia de los códigos de conducta en el mercado laboral. Por ejemplo, para la mayoría de los funcionarios entrevistados existe la convicción de integrar los códigos de conducta a los marcos legales nacionales, aunque si bien se reconoce que para ello se precisa de un entramado institucional que todavía no se tiene. Además de esto se tiene la percepción de que los códigos laborales que están siendo aplicados en algunas empresas no se contraponen a las legislaciones nacionales.

Muy distinta es la percepción que se tiene desde el mundo sindical entrevistado, puesto que si bien para unos la aplicación de los códigos de conducta no es desfavorable para los intereses de los trabajadores, sin embargo, éstos tienen un efecto muy limitado. También se hace alusión a la diferente metodología existente en el proceso de fiscalización del cumplimiento de los códigos de conducta y estándares laborales: el Código de Conducta de Múltiples Intereses (WRAP), enfoque con cierto sesgo hacia los intereses empresariales, frente al Sistema denominado Multi interés, donde se establece una suerte de auditoría social conjuntamente con los trabajadores, en este caso sí se considera como una metodología que da mayor fiel seguimiento a la observancia y cumplimiento de los estándares laborales por parte de las empresas.

En el caso del universo empresarial entrevistado, se parte del reconocimiento del esfuerzo realizado por algunas empresas en cuanto al cambio de mentalidad respecto a este tema, señalándose ejemplos particulares tanto en el sector textilero guatemalteco como en el bananero hondureño. Por otra parte empieza a cuajar la visión de que el éxito futuro de las empresas dependerá de la existencia de organismos que velen por el cumplimiento de los códigos de conducta, y que por tanto este es un tema crucial para la futura inserción de ciertas actividades productivas y de servicios en el mercado internacional.

Funcionarios	Sindicalistas	Empresarios
<p>"No se ha desarrollado significativamente debido al inadecuado entramado institucional y administrativo existente".</p> <p><i>Eugenio Solano Calderón</i> (Director General de Asuntos Laborales del Ministerio del Trabajo de Costa Rica)</p>	<p>"No es desfavorable, pero tienen un efecto limitado en lo laboral".</p> <p><i>Mauricio Castro Méndez</i> (Coordinador de la Asesoría Legal de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados ANEP)"</p>	<p>"Muchas empresas multinacionales ya vienen con códigos laborales, con una mentalidad más abierta, lo cual también beneficia al resto de las empresas nacionales"</p> <p><i>Edgardo Montoya,</i> director de la Cámara de Industria de Costa Rica</p>
<p>"Los códigos de conducta existen con el fin de regular las relaciones dentro de la empresa... Y de manera amplia hemos podido constatar que no se contraponen a nuestra legislación".</p> <p><i>Jorge Ponce Turcios</i> (asesor laboralista del despacho del Ministerio de Trabajo de Honduras)</p>	<p>Hay que hacer la diferencia entre los sistemas que tienen el CODIGO DE Conducta de Múltiples Intereses (WRAP) su contraparte en Guatemala es VESTEX, del otro sistema denominado Multi-interés. Hay diferencias de en cuanto a conceptos y contenidos. Por ejemplo en el WRAP se habla del derecho a asociación pero no a la afiliación sindical...</p> <p><i>Homero Fuentes</i> (coordinador del proyecto Maquila del Consejo Danés, Guatemala)</p>	<p>"El éxito dependerá de la existencia de un organismo que vele por el cumplimiento de los códigos de conducta".</p> <p><i>Jimmy Zonta</i> (director de Relaciones Laborales de Chiquita, Honduras)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

7. 2 PERCEPCIONES SOBRE QUIÉN DEBERÍA AUDITAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES

Por parte de algunos de los funcionarios entrevistados existe la convicción de que en primer lugar es función de los Estados velar por el bienestar de los trabajadores

y dar fiel cumplimiento tanto al marco legal nacional como a los acuerdos internacionales ratificados en materia laboral. Y quiénes deberían auditar el cumplimiento de dichos estándares sería una comisión tripartita compuesta por los órganos del Estado relacionados con el área laboral, los sindicatos y/o representantes de los trabajadores, y los empresarios,

Funcionarios	Sindicalistas	Empresarios
<p>"Es función de los Estados asumir compromisos en los acuerdos internacionales".</p> <p><i>Nelson Amaya Larromana</i> Subdirector General de Política Exterior Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador</p>	<p>"Nosotros creemos que debería de ser una comisión tripartita (trabajadores, gobierno y empresarios) pero que realmente tuviera la coercitividad, para que los acuerdos fueran respetados"</p> <p><i>Victoriano Zacarías</i> Dirigente sindical de CGTG, Guatemala</p>	<p>"Tiene que haber una tercera parte, un ente privado, como por ejemplo WRAP, es decir una actor externo, que podría ser nacional y/ o internacional, para que la auditoria fuera más veraz e independiente".</p> <p><i>Francisco Vergara</i> (enlace de la dirección de relaciones laborales regional de Chiquita Brands, Honduras)</p>
<p>"En principio debería ser una comisión tripartita (trabajadores, gobierno y empresarios) porque se garantizaría la imparcialidad en los criterios de cumplimiento de los estándares.... sería una opinión concertada que garantizaría su veracidad..."</p> <p><i>Ivonne Zelaya</i> directora de Trabajo del Ministerio de Trabajo de Honduras</p>	<p>"No se lo podríamos dar ni a unos ni a otros sino que debería ser una comisión bipartita".</p> <p><i>Dick Fletcher</i> miembro de la Junta Coordinadora de UNSITRAGUA, Guatemala</p> <p>"El monitor por excelencia es el trabajador. Eso implica que su organización natural son los sindicatos, y éstos deberían ser los auditores sociales de los nuevos estándares sociales".</p> <p><i>Homero Fuentes,</i> coordinador del proyecto Maquila del Consejo Danés, Guatemala</p>	<p>"Tal como se ha venido haciendo, debería ser una auditora independiente a las empresas y al gobierno".</p> <p><i>Rolando Figueroa</i> Asesor laboral de VESTEX, Guatemala</p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

Funcionarios	Sindicalistas	Empresarios
<p>“Por razón de competencia el Ministerio de Economía debería auditarla, por tanto, el Estado debería correr con los costos”.</p> <p style="text-align: right;"><i>Jorge Mauricio Rosemberg</i> (Inspector General del Ministerio de Trabajo de Guatemala)</p> <p>“Los costos probablemente incidirán en los diferentes sectores (empresarial y gobierno). Considero que el proceso de negociación debe de involucrar tanto a los diferentes entes nacionales (públicos y privados) como a los países que exigen dichos estándares, para que se adapten en plazos de tiempo determinados”.</p> <p style="text-align: right;"><i>Uriel J. Herrera,</i> Director General de Promoción de Inversiones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua</p>	<p>“En todo caso los costos deberían ser absorbidos por el gobierno, ya que las empresas no estarían dispuestas a absorber dichos costos”</p> <p style="text-align: right;"><i>Victoriano Zacarías,</i> CGTG, Guatemala.</p> <p>“De lo que se trata es de transformar las cargas o costos sociales en valores agregados... Este panorama nos conduce a revisar dichas cargas y costos sociales”.</p> <p style="text-align: right;"><i>Mauricio Castro Méndez</i> (Coordinador de la Asesoría Legal de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados ANEP, Costa Rica)</p>	<p>“El programa que tenemos es voluntario y es pagado VESTEX...Nosotros contratamos a la firma auditora”.</p> <p style="text-align: right;"><i>Luis Oscar Estrada</i> Responsable de VESTES, Guatemala</p> <p>“Los costos que la empresa va a incurrir dependerá de lo alejado o no que esté del cumplimiento de los estándares laborales y del tipo de actividad productiva que desarrollen las diferentes empresas e industrias”.</p> <p style="text-align: right;"><i>Jimmy Zonta</i> (director de Relaciones Laborales de Chiquita, Honduras)</p>
<p>Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.</p>		

para así poder garantizar la imparcialidad en el proceso de auditoría.

También algunos de los sindicalistas entrevistados comparten la visión anteriormente expresada, aunque también hay quienes piensan que de dicha comisión se debería excluir a los empresarios (considerados como juez y parte del proceso). Otros consideran que el monitor (auditor) por excelencia debería de serlo el propio trabajador, puesto que el peso del incumplimiento de los estándares laborales recaen siempre sobre el eslabón más débil, que es el trabajador.

Para algunos de los empresarios entrevistados, el proceso de auditoría lo debería realizar una tercera parte ajena a los diferentes intereses existentes en el mercado laboral. En opinión de algunos empresarios dicha auditoría la debería realizar una empresa (nacional o internacional) de sólido prestigio.

7.3 PERCEPCIONES SOBRE QUIÉNES DEBERÍAN ABSORBER LOS COSTOS DERIVADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y AUDITORÍA DE LOS ESTÁNDARES LABORALES

Algunos de los funcionarios entrevistados consideran que esta es una responsabilidad del Estado, y que por tanto los costos deberían de ser absorbidos por el mismo, aunque también se reconoce la posibilidad

de que la iniciativa empresarial siga realizando auditorías privadas. También otros funcionarios piensan que los costos de dicha auditoría recaería tanto en el sector público como en las empresas, lo cual podría afectar también a la competitividad del país.

En el caso de los sindicalistas entrevistados, existe la percepción de que la mayoría de las empresas de la región no están en condiciones de absorber dichos costos, motivo por el cual se señala que debería ser el Estado el que incurriese en los mismos. Por otra parte, también se señala que el reto a futuro del sector productivo consiste en transformar las cargas o costos sociales en valores agregados que conviertan dicha desventaja en una mejora competitiva de la producción.

En la actualidad en los casos que se están implementando algún tipo de auditoría están siendo absorbidos por las empresas y/o gremiales que están aportando dicha metodología. En opinión de algunos de los empresarios entrevistados, los costos derivados de la implementación de este tipo de auditorías dependerán de dos aspectos: a) de lo alejado que una empresa esté del cumplimiento de dichos estándares, y; b) del tipo de actividad productiva o de servicio que desarrollen las diferentes empresas, pues no es lo mismo la realidad productiva rural (donde los procesos productivos son más rudimentarios, hay poca inversión en tecnificación y escaso acceso a infraestructura social) que la realidad de los parques industriales y las empresas de servicios.

7.4 PERCEPCIONES SOBRE CÓMO IMPACTARÍA LA EXIGENCIA DE CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES LABORALES

En el sector público entrevistado existe la percepción que la exigencia del cumplimiento de los estándares laborales está conduciendo a definir la necesidad de revisar la legislación nacional existente en materia laboral. Dicha exigencia podría llegar a sacar fuera del mercado internacional a muchas de las empresas nacionales puesto que son incapaces de competir con las grandes empresas multinacionales. Es por esta razón que la posición de los gobiernos de la región sobre este tema es de cautela, puesto que todavía no está claro qué organismo internacional se debería hacer cargo del cumplimiento de dichos estándares, si la OIT como se señaló en la Conferencia de la OMC en Singapur, o instituciones intergubernamentales como en el caso del NAFTA. También se reconoce que el impacto va a afectar más a las actividades (ramas productivas) donde se están registrando un mayor número de denuncias (sectores maquileros textiles, actividades agrícolas y mineras).

En el ámbito sindical entrevistado, algunos sindicalistas creen en la importancia de dar debido cumplimiento a dichos estándares siempre y cuando

no sea administrada su fiscalización unilateralmente, tal y como se está haciendo en el caso de la ICC, donde el Representante de Comercio de EE.UU. determina qué países están cumpliendo con dichos estándares. Por otra parte, se critica que las normas o códigos de conducta exigidos por algunas empresas (y sistemas privados de auditoría ya existentes) suelen estar muy por debajo de lo exigido por los códigos laborales nacionales, motivo por el cual la aplicación o seguimiento de los mismos no van a contribuir a defender los derechos laborales de los trabajadores.

En el caso de algunos de los empresarios entrevistados se tiene la percepción de que la exigencia del cumplimiento de los estándares laborales a la larga beneficiará a los empresarios centroamericanos, puesto que con ello se generará una transferencia de conocimiento y tecnología que contribuirá a una mayor especialización de las empresas y de sus trabajadores, y a una mayor y más eficiente productividad. También contribuiría a generar una nueva visión tanto en los empresarios como en los trabajadores dando lugar al establecimiento de nuevos valores al interior de las empresas. En definitiva, de alguna manera se contribuiría a modernizar los sectores productivos de la región de cara a una mejor inserción centroamericana en los mercados internacionales.

Funcionarios	Sindicalistas	Empresarios
<p>"Está produciendo un importante impacto, en cuanto ha conducido a definir la necesidad de revisar la legislación nacional existente. En el caso de los Tratados de Libre Comercio, los estándares laborales están sacando de mercado a las pequeñas empresas nacionales, lo cual dejaría el mercado bajo el control de las grandes empresas".</p> <p><i>Eugenio Solano Calderón</i> (Director General de Asuntos Laborales del Ministerio del Trabajo de Costa Rica)</p>	<p>"Creemos en las cláusulas sociales y ambientales, siempre y cuando no sean administrados unilateralmente como lo está haciendo la administración norteamericana respecto a la ICC, donde el Representante del Comercio de EE.UU. determina qué países están cumpliendo o no con dichos estándares".</p> <p><i>Mauricio Castro Méndez</i> (Coordinador de la Asesoría Legal de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados ANEP, Costa Rica)</p>	<p>"El tema de los estándares no beneficia más que perjudica, porque contribuyen a que seamos más competitivos, haciendo a las empresas más responsables en cuanto a la administración del recurso humano"</p> <p><i>Edgardo Montoya</i> (Director de la Cámara de Industria de Costa Rica)</p>
<p>Generalmente los mayores problemas sobre incumplimientos se han producido en la maquila, dada la idiosincrasia de la mentalidad de los inversores (coreanos) que han sido los más reacios a aceptar el cumplimiento de los estándares"</p> <p><i>Jorge Ponce Turcios</i> (asesor laboralista del despacho del Ministerio de Trabajo de Honduras)</p>	<p>"Cuando la empresa pone esas normas de conducta, éstas suelen estar por debajo de lo exigido por los códigos laborales y es ahí donde se ve más afectado el trabajador... Creemos que la exigencia del cumplimiento de los estándares pueden presionar sobre los derechos laborales nacionales, siempre en beneficio de las empresas y no de los trabajadores"</p> <p><i>Mario García</i> (Secretario de Finanzas de SITRATERCO, Honduras)</p>	<p>"Está generando una transferencia de conocimiento y tecnología, y contribuyendo a la especialización de empresas y trabajadores, haciendo a la producción más eficiente y productiva".</p> <p><i>Cándido Amaya</i> (Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

8.

**PROPUESTAS PARA AFRONTAR
CON ÉXITO LOS RETOS QUE
LA GLOBALIZACIÓN IMPONE
EN EL TEMA LABORAL**

A tenor de lo investigado en materia legal e institucional y en cuanto al grado de cumplimiento a nivel nacional de los estándares laborales se puede concluir que para poder afrontar con éxito los retos que la globalización impone en el tema laboral es necesario primero abordar el tema de una manera complementaria y paralela tanto a nivel estructural como a nivel coyuntural.

A **nivel estructural**, uno de los principales problemas que hay que resolver es el concerniente al fortalecimiento institucional de los distintos órganos de gobierno, especialmente en el área de la aplicación de justicia. Para ello sería necesario implementar planes estratégicos donde el eje articulador del cambio sea la capacitación de los recursos humanos que trabajan en los diferentes ministerios (especialmente en el Ministerio de Trabajo y en el poder judicial), asegurándose la independencia del mismo y el fortalecimiento de sus recursos humanos en materia de legislación laboral. Para ello se debería de dotar a dichas instancias de un presupuesto adecuado.

Por otra parte, sería necesario que los gobiernos iniciasen una campaña de concienciación dirigida tanto a los empleadores como a los trabajadores, respecto a la importancia del cumplimiento de los estándares laborales, desde un enfoque de juego gana-gana, de manera que se puedan ir generando condiciones de paz laboral y de estabilidad para las empresas.

También sería necesario realizar un mayor esfuerzo para coordinar, inicialmente a nivel nacional, el trabajo de las diferentes instancias del Estado y de la sociedad civil, en materia de seguimiento, educación y adquisición de compromisos en materia laboral; y posteriormente, a nivel regional, realizar reuniones de trabajo entre las diferentes instituciones y organizaciones involucradas a fin de diseñar programas encaminados a buscar una solución integral a los problemas derivados de la exigencia del cumplimiento de los estándares laborales y los futuros escenarios de negociación en materia comercial.

Supuestos que deberían marcar el diseño de la estrategia común, en caso de unas negociaciones comerciales en un TLCNG:

1. Para la creación de las condiciones laborales justas es necesario generar más comercio y no restringirlo (especialmente en aquellas actividades más críticas respecto a este tema), para que se pueda producir el efecto derrame hacia los sectores productivos menos favorecidos.
2. Debería recogerse el principio de asimetría en la negociación de los términos de cumplimiento de los estándares, de manera que se pudiera negociar la aplicación de dicha exigencia, sector por sector y rama productiva por rama productiva, estableciéndose plazos de cumplimiento diferenciado en función de su contexto (a mayor alejamiento en el cumplimiento mayor plazo para la adaptación de la exigencia).
3. Sería preciso crear una organización Inter-institucional y multinacional independiente (con representación paritaria) que velase por el fiel cumplimiento de lo acordado en materia laboral.
4. Deberían coordinarse los recursos provenientes de la cooperación en proyectos productivos sostenibles económica, social y laboralmente.
5. Sería necesario diseñar programas regionales que incluyesen como eje transversal el tema de los estándares laborales (al igual que se hace con el tema de género).
6. Ampliar el acceso a créditos blandos para que las ramas productivas menos favorecidas pudiesen iniciar un proceso de reconversión.
7. Entender que el siglo XXI será el siglo del conocimiento y de las ventajas competitivas, donde el principal activo de una empresa u organización será la cualificación de sus propios recursos humanos, y ya no tanto las ventajas comparativas (bajos salarios y bajos precios de las materias primas).
8. Aceptar que los Estados, sus instituciones, las empresas y las organizaciones sociales no son

entes abstractos, sino que son las propias personas que trabajan en ellas, por tanto, en la medida que se eduque y se forme mejor a los ciudadanos entonces habrán mejores Estados, instituciones, empresas y organizaciones.

9. Comprender que el proceso de negociación comercial debe realizarse de forma transparente y participativa, para que haya un apropiamiento de los actores participantes.
10. Reconocer que los estándares laborales descansan sobre tres patas (Estado, empleadores y trabajadores) y que contra más sólidas sean éstas, mejor preparada estará Centroamérica para soportar el peso de la globalización.
11. Aceptar que las tres patas son igual de importantes, y que las tres se necesitan mutuamente para poder así alcanzar la sustentabilidad de la región.

A **nivel coyuntural**, y en base a los ocho estándares laborales se propondría debatir abiertamente sobre todos los tópicos abordados distinguiendo los grandes desafíos en cuanto a los cambios de política interna que se deberían adoptar, de los esfuerzos comunes en materia de cooperación internacional, y de las estrategias comunes en materia de negociación comercial.

A continuación se exponen algunas recomendaciones, estándar por estándar abordado en la investigación, haciendo énfasis primero, en supuestos y principios básicos que se deberían tener en cuenta, y segundo, proponiendo qué es lo que se debería negociar en futuros foros internacionales y comerciales sobre dichos estándares.

Sobre la libertad sindical (supuestos y principios básicos)

- Como un derecho justo, pero ni más ni menos importante que otras formas de asociatividad y organización, que perfectamente pueden jugar un papel de interlocución válida de los trabajadores.
- Que es necesario crear un tejido productivo fuerte, pero flexible en base a una mayor y mejor comunicación entre todas las partes (Estado, empleador, trabajador) y bajo el respeto mutuo y la obligación de consolidar la paz laboral.
- Que la libertad es un principio irrenunciable de doble vía.
- Que la negociación colectiva es una herramienta válida y legítima para lograr el equilibrio entre la fuerza de trabajo y el capital.

¿Qué se debería negociar en los futuros foros internacionales y comerciales sobre este estándar?

1. El intercambio de experiencias internacionales respecto a los diferentes modelos de libertad sindical existentes. En este sentido, algunos de los países

de la Unión Europea (como por ejemplo, España, Francia o Alemania) son un buen ejemplo respecto al reparto de roles que se asignan a los tres actores principales (Sindicato, Estado y Patronal), y sobre la actitud responsable que cada una de las partes deben de asumir respecto a los derechos y deberes de unos y otros, para que el Estado de Derecho sea una realidad.

2. Negociar recursos para capacitar a sindicatos, empresarios y funcionarios públicos, temas como: qué son y cómo deberán aplicarse los estándares laborales; técnicas de negociación; política comercial, etc.

Sobre condiciones laborales (supuestos y principios básicos)

- Que para alcanzar la paz laboral hay que crear condiciones que armonicen los intereses de empleadores y empleados.
- Que el derecho a la seguridad e higiene es un derecho inalienable y una responsabilidad tanto del empleador como del empleado.
- Que el Estado tiene la obligación de velar por la salud pública y por tanto por que las condiciones laborales sean las más adecuadas.
- Que el Estado tiene la obligación de penalizar proporcionalmente al que infringe la norma así como incentivar y recompensar al que es un ejemplo de cumplimiento de la misma.

¿Qué se debería negociar en los futuros foros internacionales y comerciales sobre este estándar?

1. El acceso y transferencia de tecnología, especialmente para los sectores productivos más deprimidos: agricultura, ganadería, minería, etc. Puesto que en la medida que se invierta en un entorno productivo más tecnificado, con toda seguridad las condiciones laborales irían mejorándose progresivamente.
2. Intercambio de experiencias exitosas en materia de seguridad e higiene, y las formas de fiscalización existentes en los países desarrollados, para que las medidas aprobadas se cumplan adecuadamente. En este punto, hay que señalar que el debido cumplimiento está más relacionado con la existencia (o no) de una cultura respetuosa con la norma, pues muchas de las veces la inseguridad laboral no es debido a faltas de condiciones, sino a la falta actitudinal de cumplir con las medidas básicas de seguridad.
3. El acceso a mejores precios de mercado de tratamientos y medicamentos relacionados con accidentes y enfermedades ocupacionales.

Sobre no discriminación (supuestos y principios básicos)

- Que existe la responsabilidad compartida (Estado, empleador y trabajador) de hacer esfuerzos por integrar a los minusválidos físicos y psíquicos en el sistema productivo.
- Que los trabajos de mayor responsabilidad e importancia no son los que se realizan a través del uso de la fuerza física, por lo que los impedimentos físicos no son una barrera para la integración de estas personas en el trabajo y en la sociedad, sino que la principal barrera es la actitud indolente de la sociedad en su conjunto.
- Que la no discriminación es una de las piedras angulares de la democracia.

¿Qué se debería negociar en los futuros foros internacionales y comerciales sobre este estándar?

1. Conseguir recursos para desarrollar programas cuyo objetivo principal sea la inserción de los minusválidos en el mercado laboral. Este es un tema de alta sensibilidad, en muchos de los países desarrollados, puesto que se ha demostrado que los discapacitados físicos (e incluso mentales) pueden desarrollar las mismas habilidades que personas que gozan de buena salud.
2. Negociar el acceso a crédito y nuevas tecnologías en el área de la biomecánica, prótesis, etc. Pues lastimosamente, los accidentados en los países en desarrollo no tienen acceso a las nuevas tecnologías que se están desarrollando, con las cuales elevar la calidad de vida de los damnificados.
3. Negociar condiciones de inversión que apalancen proyectos productivos innovadores que incluyan a los minusválidos. Este podría ser un tema muy atractivo para las empresas que especialmente se dedican a la ortopedia, pues los países en desarrollo podrían ser un mercado muy atractivo para las mismas, dado los elevados índices de siniestralidad existentes en la región (tanto por accidentes laborales como los provocados por las guerras sufridas o por los fenómenos naturales que azotan constantemente a la región)

Sobre los derechos laborales de la mujer (supuestos y principios básicos)

- La mujer es el pilar y sostén de un gran número de hogares, y como debe de ocupar el lugar social y que el desempeño laboral no depende del género sino de la capacidad demostrada.
- El desempeño laboral de la mujer debe ser reconocida salarialmente igual que el hombre.
- Que el acoso sexual debería ser tipificado como un delito, y que por tanto tendría que tener un tratamiento como tal.

¿Qué se debería negociar en los futuros foros internacionales y comerciales sobre este estándar?

1. Solicitar el intercambio de experiencias donde el género haya sido incluido como un eje transversal de las políticas sectoriales. En esta área ya están trabajando ONG's en la región, sin embargo, no cuentan con el apoyo ni el respaldo institucional que debieran.
2. Solicitar información de otros modelos de justicia donde se recojan las diferentes tipificaciones de delitos contra la mujer para poder adaptarlos a la realidad centroamericana, para que estos se incluyan en el marco jurídico de los países beneficiarios.

Sobre los derechos laborales de la niñez (supuestos y principios básicos)

- Los niños son el futuro de un país, si no se les prepara para el futuro, el país tampoco estará preparado para afrontar el mismo.
- La protección del niño es un deber y responsabilidad, no solo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto, y de la familia en particular.
- Que ni a los 14 ni a los 15 años los niños han alcanzado ni la madurez física ni mental para poder desempeñarse en jornadas completas de trabajo.
- Que el principal explotador del niño es su familia y que ésta situación debe de ser erradicada.

¿Qué se debería negociar en los futuros foros internacionales y comerciales sobre este estándar?

1. La asimetría del cumplimiento de esta norma, para ir creando las condiciones más idóneas para reinsertar al niño en la sociedad a través del estudio. En este sentido, no se puede ignorar la realidad social de los países estudiados, pues los índices de pobreza son muy elevados y las familias pobres necesitan de ingreso de la mayor parte de sus miembros, sin menoscabo de que los menores accedan simultáneamente a centros de capacitación formal e informal de carácter continuo y obligado.
2. Que se comprometan fondos para rescatar a estos niños que están siendo explotados. Pues esta no es solo una responsabilidad de los países pobres sino también de la humanidad en su conjunto.
3. Desarrollar programas internacionales para proteger y asegurar el acceso de los niños a la educación, especialmente a los niños que trabajan.
4. Realizar una campaña a fondo (colegios, medios de comunicación, etc.) para contribuir a cambiar la mentalidad de muchos padres.

Sobre la abolición del trabajo forzado (supuestos y principios básicos)

- Que es una responsabilidad del Estado y de la sociedad el impedir que se sigan produciendo casos de explotación laboral.
- Que una sociedad nunca será democrática sino termina con este flagelo.

¿Qué se debería negociar en los futuros foros internacionales y comerciales sobre este estándar?

1. Negociar la atracción de inversión productiva basada en ventajas competitivas y limitar el acceso a aquellas inversiones que no son respetuosas con los derechos laborales, especialmente de los niños.

Sobre el derecho a la promoción y el desarrollo profesional

- Es necesario visualizar el sistema de Formación Profesional como un sistema integrado con otros programas educativos de educación media y superior.
- Hay que crear incentivos para que el empleado lleve a capacitar a sus trabajadores y para que el trabajador se preocupe por su formación

¿Qué se debería negociar en los futuros foros internacionales y comerciales sobre este estándar?

1. Vincular la negociación comercial con el acceso y transferencia de conocimiento y programas de formación y capacitación técnica del más alto

nivel. Pues en la medida que no haya transferencia de tecnología y conocimiento a los países pobres, las posibilidades de que estos puedan salir del subdesarrollo son más limitadas.

2. La elaboración de un diagnóstico de los recursos disponibles en cada país y el diseño de un plan estratégico de desarrollo de nuevas profesiones, pues por lo general, los sistemas de formación y capacitación existentes en la región no suelen llenar las expectativas y demandas del mercado laboral actual ni futuro.

Sobre el derecho a la Seguridad Social

- El modelo de seguridad social está agotado. Es necesario investigar formas alternativas de fortalecer este estándar.
- El sistema de pensiones es insostenible.

¿Qué se debería negociar en los futuros foros internacionales y comerciales sobre este estándar?

1. El acceso a información sobre otros sistemas de seguridad social exitoso. Pues algunos países de la región corren el riesgo de que su sistema previsional colapse en un plazo no muy largo. El caso de El Salvador, con la creación de un sistema mixto de pensiones, podría ser una de las soluciones, aunque no la única.
2. Lograr el acceso a tecnología médica a mejor precio, especialmente en el sistema de salud pública, que es donde más déficit existe.

9.

CONCLUSIONES

A) RESPECTO A LOS CINCO ESTUDIOS DE CASO ESTUDIADOS

La globalización es un proceso sin marcha atrás que presiona a los mercados y Estados a estar preparados para competir en un mercado cada día más complejo y competitivo, y que aquellos mercados/Estados que no sean capaces de adaptarse a esos cambios, están condenados a quedar descolgados del tren del progreso y el desarrollo. Un ejemplo exitoso es el caso de INTEL en Costa Rica, donde se crearon las condiciones para que dicha inversión fuera un éxito. Y que dentro de esos cambios, que trae consigo la globalización, está el hecho de la introducción de temas novedosos, hasta hace poco tiempo ajenos al comercio, como son los estándares laborales y los estándares ambientales, y que por ello es necesario vincularlos entre sí para poder integrarlos como un eje transversal a las políticas de desarrollo de la región. No está tan claro que el resto de las industrias estudiadas tengan un futuro tan promisorio como INTEL, pues por lo general son industrias de bajo valor agregado, donde el cumplimiento respecto a los estándares (laborales y ambientales) son condición previa, pero no única, para que estas puedan competir en un futuro escenario de libre comercio (TLCNG).

De los cinco estudios de caso realizados, tres estaban relacionados con actividades agropecuarias. Y de estos tres el comportamiento respecto al cumplimiento de estándares laborales es muy diferente. En el caso de Nicaragua, el Ingenio Azucarero San Antonio, fue el que más avances en materia laboral mostró, seguido de Chiquita Brands en Honduras. En el caso de las fincas de café ecológicamente certificadas el tema laboral era abordado muy sesgadamente, motivo por el cual se podría decir que éste está muy por detrás de las dos experiencias anteriores. Sin embargo, el acercamiento o alejamiento en el cumplimiento de los estándares laborales, en los tres casos, no garantiza la sostenibilidad futura de estos negocios, especialmente

si en futuros TLCNG se liberalizan dichos sectores productivos.

En el caso del sector textilero, en general, y de VESTEX en particular, si bien la tendencia exportadora (hacia el mercado de los EE.UU. sigue creciendo (a excepción de Costa Rica)⁹⁰, esta situación tampoco garantiza la sostenibilidad del sector, especialmente cuando el Acuerdo Multifibras finalice y al mercado norteamericano accedan textiles de otras partes del mundo en condiciones similares a las que goza en estos momentos la región centroamericana con la ICC. Quizás, en ese momento, el cumplimiento de estándares laborales sea el fiel de la balanza que determine el éxito futuro en la exportación de textiles de la región hacia EE.UU. y otros mercados (aunque no condición única). Por tanto es necesario concatenar el tema de los estándares laborales con políticas claras y coherentes encaminadas a generar un desarrollo económico y socialmente sostenible.

Que se debe primar la libertad de organización laboral (caso del Ingenio Azucarero de San Antonio o de Chiquita Brands), como principio rector de la democracia, y que también es necesario aceptar que también existen otras formas de asociación, igual de legítimas y eficientes que las organizaciones sindicales (caso de VESTEX o de café Eco-OK).

Que no ha quedado probado, en los estudios de caso, que la inexistencia de sindicatos en las empresas sea sinónimo de pérdida de derechos laborales, pues en el caso de INTEL no hay sindicatos, pero que por sus condiciones laborales y contractuales fue premiada durante tres años consecutivos como empresa modelo en el fiel respeto a las normas de seguridad e higiene ocupacional. Pero que por otro lado, también es cierto,

90 Según *FUNDATEX*, las exportaciones del sector confección siguió creciendo en el 2001 de la siguiente forma: Nicaragua el 11.66%; Guatemala el 7.88%; El Salvador el 1.80%; Honduras el 0.91%; y Costa Rica el -8.54%.

que allí donde ha habido una fuerte presencia sindical, también se ha logrado mejores condiciones laborales (Chiquita Brands e Ingenio Azucarero San Antonio).

B) RESPECTO AL MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA

Que es necesario fortalecer el tejido institucional para que la administración pública y de justicia hagan cumplir lo legislado en materia laboral y los convenios internacionales de trabajo ratificados por sus respectivos poderes legislativos, puesto que en caso de que se crease una institución parecida a la Comisión para la Cooperación Laboral, con sus respectivas Oficinas Nacionales Administrativas, supondría el cabal cumplimiento, en primer lugar de los códigos laborales nacionales, y en segundo lugar, de los Convenios Laborales ratificados so pena de correr el riesgo de bloquear el acuerdo comercial establecido. Lastimosamente, esta investigación ha demostrado los bajos niveles de cumplimiento de dichos estándares en los países de la región.

Que ratificar los principales Convenios Laborales de la OIT no es suficiente, puesto que es necesario crear las condiciones adecuadas para hacerlas cumplir, puesto que el principal activo de las empresas e instituciones son las personas y las relaciones existentes entre ambas, y que en la medida que sus condiciones sean mejoradas su productividad también mejorarán sustancialmente (véase anexo V).

Que los códigos de conducta son instrumentos complementarios al resto de los instrumentos legales existentes en materia laboral, y que por lo general no

contravienen a las leyes nacionales, sino que por el contrario, en algunos aspectos las refuerzan, como ocurre por ejemplo con el acoso sexual, que en algunos países no están siquiera tipificados como delitos, pero que pueden suponer el despido de la persona que ha incurrido en esa falta.

Que las negociaciones colectivas han demostrado ser un instrumento de negociación válida y legítima para la consecución de la paz laboral de una empresa en beneficio de todos sus participantes (empleado y empleadores).

Que, dada la existencia de condiciones injustas en materia de acceso a mercados por parte de los países en desarrollo, es justo negociar la aceptación de los estándares exigidos en condiciones que permitan: una aplicación asimétrica en el tiempo de los mismos; y el acceso a recursos (proyectos y programas) para mejorar las condiciones laborales. Y qué es necesario consensuar cómo y quién ha de absorber los costos de la implementación y auditoría de cumplimiento de los estándares laborales.

Que la auditoría de cumplimiento debería ser realizada por una empresa independiente, pero bajo la supervisión de la institucionalidad existente (o la que se cree en el futuro) donde estén representados de forma paritaria el Estado, los sindicatos y los empresarios.

Y por último, que cualquiera de las estrategias que se sigan en materia de cumplimiento de dichos estándares, es necesario que se integren como un eje transversal a los planes estratégicos de los países de la región, de forma democrática y participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Gloria María Garzona Rivas, “ *La Globalización y su incidencia en el funcionamiento de las empresas actuales*”, ed. <http://www.utec.edu.sv>, p. <http://utec.edu.sv/campus/intelecto/globalizacion.htm>
- Robert O. Keohane y Joseph S. Nye., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, 1977.
- Arturo S. Bronstein., “Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina”, ed. *Monografías OIT*, 2001.
- Ronald Fischer., *Las nuevas caras del proteccionismo*, ed. Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, 1997.
- Sistema de información sobre Comercio Exterior, *Décima reunión del comité técnico permanente para asuntos laborales (COPTAL): Declaración de la décima conferencia interamericana de Ministros de Trabajo*, 1997.
- Stern M. Robert., Estándares Laborales y el Comercio Internacional, en <http://www.iadb.org/intal/publicaciones/revistas>
- Organización Internacional del Trabajo – OIT, “*La Industria de la Maquila en Centroamérica*” <http://www.ilo.org>, p. <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/capiii.htm>
- INCAE., *Centroamérica en el Siglo XXI: una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible*, INCAE y Harvard Institute for International Development, Alajuela 1999.
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, cuadro N° 6 (Principales productos exportados por la industria manufacturera). Dato corresponde a la partida 8473300090.
- INTEL. <http://www.intel.com>
- Reglamento del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo. Decreto N° 29219-MTSS, publicado en *La Gaceta* N° 6, pp. 2-4, el 01-09-2001.
- El Informe sindical para la misión de investigación nombrada por la conferencia de la OIT: citación de la libertad sindical en Costa Rica*, 1 de septiembre del 2001.
- Decreto N° 28408-MTSS-S, publicado en *La Gaceta* N° 21, pp. 10-11, el 24 de septiembre de 1998.
- Decreto N° 20199-TSS, publicado en *La Gaceta* N° 212, en la p. 2, el seis de noviembre de 1991.
- Ley General de Migración y extranjería (decreto N° 19010-G) publicado en *La Gaceta* N° 103, pp. 1-5, el 31 de mayo de 1989
- Miguel del Cid y Rodolfo Tacsan Chen, *Fuerza Laboral y Poder Adquisitivo de los Salarios en Centroamérica*, Panamá y República Dominicana 1998. Realizado por el Equipo Técnico Multidisciplinario, ed. OIT 1999.
- Convenio Colectivo, 1999/2000 y 2000/2001 del Ingenio de San Antonio, Nicaragua 2001.
- Acuerdo 7 del INSSBI, del 24 de octubre de 1983, publicado en la *Gaceta* el 25 de junio de 1984, N° 123, pp. 1025-1029. Nicaragua
- Decreto Legislativo N° 374, publicado en la *Gaceta* el 27 de abril de 1982, pp. 744-745, Nicaragua
- Ley N° 35, publicada en la *Gaceta* el 29 de agosto de 1979, Nicaragua
- Ley N° 4, publicada en la *Gaceta* en enero de 1988, pp. 111-113, Nicaragua
- María Eugenia Solís García, *Acciones para eliminar el acoso sexual en el trabajo*, ed. OIT/VESTEX, Guatemala, marzo del 2001.

- Código de Conducta*, ed. Chiquita Brands International, Cincinnati, Ohio, mayo del 2000.
- República de Honduras, Política Nacional de la Mujer: primer plan nacional de igualdad de oportunidades (2002-2007), Tegucigalpa, noviembre 2001
- Gobierno de la República de Honduras, *Estrategia para la reducción de la pobreza: un compromiso de todos por Honduras*, Tegucigalpa, agosto 2001
- PNUD/CNDS., *Estado de la Nación 2001*, ed. El Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible y el PNUD, El Salvador 2001.
- Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples*, 1999, Ministerio de Economía de El Salvador, 2000.
- FEPADE, *Los jóvenes en situación de exclusión social*, San Salvador 1998.
- Daniel Yergin y Joseph Stanislaw, “Los puestos de mando”, ed./sitio web [www.neoliberalismo.com](http://www.neoliberalismo.com/puestos.htm), p <http://www.neoliberalismo.com/puestos.htm>
- Editorial, “¿Es el proteccionismo una alternativa al neoliberalismo?”, ed./sitio www.elmilitante.com, p http://www.elmilitante.org/elmilt133/pro_133.htm
- Luis Dallanegra Pedraza, “Globalismo y Políticas neoliberales: Actualidad y perspectivas para América Latina”, ed./sitio www.opinar.com, p <http://www.opinar.net/2000/n2/igyo06.htm>
- Elizabeth Martínez y Arnoldo García, “¿Qué es el Neoliberalismo?”, ed./sitio www.revistadelsur.org.uy, p <http://www.revistadelsur.org.uy/revista.087-088/index.html>
- Revista Proceso Económico, “Adam Smith y El Comercio Exterior”, ed./sitio www.geocities.com, p <http://www.geocities.com/wallstreet/floor/9680/smith1.htm>
- René Villareal, “El reencuentro del mercado y el estado con la sociedad: Hacia una economía participativa de mercado”, ed./sitio www.clad.org.re, p <http://www.clad.org.re/0028107.html>
- Juan Carlos Martínez Coll, “La globalización, ventajas e inconvenientes”, ed./sitio www.eumed.net, p <http://www.eumed.net/coursecon/15/globalizacion.htm>
- Carlos Ball, “Libre comercio vrs. proteccionismo”, ed./sitio elcato.org, p http://elcato.org/china_ball.htm
- Carlos Lecca, “Ley Anti-Proteccionista”, ed./sitio asesor.com, p <http://asesor.com/teleley/articulos/lecca22.htm>
- Vincent H. Miller y James R. Elwood, “El Gran debate: Libre comercio versus Proteccionismo”, ed./sitio super.freeweb.supereva.it, <http://super.freeweb.supereva.it/eurolibertarios/grandebate.htm>
- Ricardo Falla Sj., “¿Es el neoliberalismo un monstruo imaginario?”, ed./sitio www.geocities.com, p <http://www.geocities.com/southbeach/9291/neolibrl.htm>
- Revista Proceso económico, “Ricardo : La teoría de las ventajas comparativas”, ed./sitio www.geocities.com, p <http://www.geocities.com/wallstreet/floor/9680/ricardo2.htm>
- Tripod, “Globalización”, ed./sitio Web www.globalizacion.tripod.com p. <http://www.globalizacion.tripod.com>
- Rosendo Villareal Dávila, “Globalización y Soberanía”, ed. /Sitio Web www.glocalrevista.com, Senado de la Republica Vol. 4, México p. www.glocalrevista.com/index.html
- Raúl Alfonsín, “El problema de la gobernabilidad en la nueva globalización”, ed./Sitio Web www.globalprogress.org p. www.globalprogress.org/castella/mexico/RaulAlfonsin.html
- Ramón Fernández Duran, “Globalización, territorio y población”, ed./Sitio Web www.habitat.aq.upm.es p. www.habitat.aq.upm.es/gtp/
- Marcos Roitman Rossenman, “Movimientos Anti-Globalización”, ed./Sitio Web www.eurosur.org p. <http://www.eurosur.org/rebelion/sociales/roitman/250901.htm>
- Dr. M. Sommer, “Globalización, abuso, depredación y muerte de la Industria Pesquera”, ed./Sitio Web www.ideal.es p. <http://www.ideal.es/waste/pesca.htm>
- Ezequiel Formanchuk, “¿Qué es La Globalización?”, ed./Sitio Web www.usuarios.imponet.es p. <http://www.usuarios.imponet.es/ddt/globalizacion.htm>
- La mano invisible, “La Globalización”, ed./Sitio Web www.geocities.com p. <http://www.geocities.com/college/park/Lab/8473/global/global.html>
- Jaime Puyana Ferreira, “Progreso de Globalización”, ed./Sitio Web www.lunes.com p. <http://www.lunes.com/puyana/crisismexicana/salinato/234.htm>

- Sonia Ponce Nava, “*Ecología - Globalización*”, ed./Sitio Web www.planeta.com
- p. <http://www.planeta.com/ecotravel/mexico/ecologia/98/0498/desechos2.html>
- Carlos Ball, “*Libre comercio vs. proteccionismo*”, ed./sitio Web www.analitica.com, Venezuela, 2000, p. www.analitica.com/va/economia/opinion/1765577.asp
- Carlos Ball, “*Libre Comercio versus Proteccionismo*”, ed. www.elcato.org, p. www.elcato.org/china_ball.htm
- Osvaldo Coggiola, “*Globalización y socialismo*”, ed./Sitio Web www.po.or.ar, p. www.po.org.ar/edm/edm15/globalizacion.html
- Associazione Ya Basta, “*Un mundo...muchos mundos: Globalización, éxodos y multitudes Repensar la acción política antagonista por una nueva carta de derechos*”, Italia, ed./sitio web www.sindominio.net, p. www.sindominio.net/laboratorio/documentos/varios/yabasta.html
- Pablo Rodas Martín, “*Centroamérica para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI*”, ed./sitio web www.ca2020.fiu.edu, p. www.ca2020.fiu.edu/Themes/Pablo_Rodas/rodas.html
- Carlos Hidalgo, “*Integración Económica en Centroamérica Posicionamiento y Linkages*”, Ponencia presentada al VI Encuentro de Latinoamericanistas Españoles en Madrid el 29 y 30 de septiembre y 1º de octubre de 1997.
- Elisa Avalos, “*Neoliberalismo y Tercera Política Nacional en Canadá: Algunos Efectos sobre las Economías Provinciales*”, ed./sitio Web www.redem.buap.mx/t2, p. www.redem.buap.mx/t2_davalos.htm
- Elizabeth Martínez y Arnoldo García, Revista del sur, “*Que es el neoliberalismo*”, ed./sitio web www.ciberzoo.org.uy, p. www.ciberzoo.org.uy/revista.087-088/Tapa1.html, Enero – Febrero 1999.
- Organización de los Estados Americanos – Unidad de Comercio, “*Mecanismos y Medidas para Facilitar la Participación de las Economías más pequeñas en el Área de Libre Comercio de las Américas*”, ed./sitio Web www.sice.oas.org, p. www.sice.oas.org/Tunit/studies/secon/mechan_s.asp
- Juliette Beck, “*10 Razones para Oponerse al ALCA*”, ed./Sitio Web www.globalexchange.org, p. www.globalexchange.org/ftaa/10razonesOponerseALCA.html
- Naom Chmsky, “*Notas sobre el nafta Los Amos de la Humanidad*”, La Nation, Ed./Sitio Web www.zmag.org, marzo 1993, www.zmag.org/Spanish/0009naf.html
- Ricardo Grinspun y Robert Kreklewich, Nueva Sociedad No. 137, ed./sitio Web www.ladb.unm.edu/econ/cont/nuesoc/indice, Venezuela, 1995, p. www.ladb.unm.edu/aux/econ/nuesoc/1995/may/consolidation.html
- Maude Barlow, “*Área de Libre Comercio de las Américas y la Amenaza para los Programas Sociales, la Sostenibilidad del Medio Ambiente y la Justicia Social en las Américas*”, ed./sitio web www.biodiversidadla.org, p. www.biodiversidadla.org/documentos/documentos125.html
- Org Niccolo Sarno, “*América Latina – UE Proteccionismo Europeo amenaza cumbre*”, ed./Sitio Web www.ips.org, www.ips.org/terraviva/notas/1806_2.html
- Proalca, “*Quiénes Somos*”, ed./sitio Web www.Proalca.org, p. www.proalca.org/quienes_somos.htm
- Citizen, “*El Experimento Fallado: Nafta en tres años*”, ed./sitio web www.citizen.org, p. www.citizen.org/en_es&url=http%3a%2f%2fwww.-citizen.org%2fpctrade%2fnafta%2frepo
- Roberto Brenes, “*Los Tratados de Libre Comercio (TLC) Alternativas de Nuevos Mercados para Los No Tradicionales*”, Revista Oportunidades y Desafíos, ed./Sitio web www.apenn.org.ni p. www.apenn.org.ni/revista/desafios.html
- Governing Body, *Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade*, ed./Sitio Web www.ilo.org, p. www.oracle02.ilo:6060/vpidocuments/IO_ILO12.html
- Isabelle Daugareilh, “*Los Derechos Fundamentales de los Trabajadores en la Unión Europea*”, ed./sitio web www.laborrights.org, p. www.laborrights.org/projects/globalecon/daugareilh.html
- Labor Rights, “*Linking Labor Rights With Trade*”, ed./Sitio Web www.laborrights.org, p. www.laborrights.org/projects/linklabor/index.html
- Graciela Bensusan, “*Regulación Laboral y Globalización: Análisis de una Propuesta*”, ed./sitio web www.laborrights.org, p. www.laborrights.org/projects/globalececon/bensusan.html
- Sistema de información sobre Comercio Exterior, “Proceso del Área de Libre Comercio de las Américas-*

- ALCA”, ed./ sitio Web www.sice.oas.org, p. www.sice.oas.org/ftaa_s.asp
- Sistema de información sobre Comercio Exterior, “Décima reunión del comité técnico permanente para asuntos laborales”, ed./ sitio Web www.sice.oas.org, p. www.sice.oas.org/ftaa/Belo/Minis/Cotpal_s.asp
- Pablo Rodas-Martini, “Centroamérica en la Economía Mundial en el siglo XXI”, ed./sitio Web <http://ca2020.fiu.edu/Workshop>, p. http://ca2020.fiu.edu/workshops/Guatemala_Workshop/rodaspaperCA.htm
- El observatorio Internacional, boletín, “Conclusiones Preliminares de las mesas de trabajo del III Seminario sobre relaciones económicas México-Centroamérica”, ed./sitio web www.elobservatorio.org, p. www.elobservatorio.org/boletin_3b.htm
- Organización Internacional del Trabajo, “ratificación de los Convenios sobre los derechos humanos fundamentales por países en el mundo”, ed./sitio web <http://ilolex.ilo.ch:1567>, p. ilolex.ilo.ch:1567/public/spanish/docs/declworlds.htm
- Organización Internacional del Trabajo, “Convenios sobre los derechos fundamentales ratificados en El Salvador”, ed./sitio web <http://ilolex.ilo.ch:1567>, p. ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratific
- Proalca, “Reporte sobre la situación del estatus de la legislación laboral”, ed./sitio Web www.Proalca.org, p. www.proalca.org/documentos/documento_f_f.htm
- Organización Internacional del Trabajo, “Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina”, ed./sitio web www.oit.or.cr, p. www.oit.or.cr/mdtsanjo/papers/pasado.htm
- Organización Internacional del Trabajo, “Convenios fundamentales de la OIT”, ed./sitio web <http://www.ilo.org>, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/whatare/fundam/>
- Organización Internacional del Trabajo, “Los Convenios Internacionales del trabajo”, ed./sitio web <http://ilolex.ilo.ch:1567>, p. <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/spanish/50normes/infleg/ilospa/conv.htm>
- Organización Internacional del Trabajo, “Trabajo decente y protección para Todos, prioridad de las Américas”, ed./sitio web www.oit.org, p. www.oit.org.pe/spanish/260ameri/papers/prensa/alaboral/aiag099.shtml
- Organización Internacional del Trabajo, “Programa Internacional para la erradicación del Trabajo Infantil IPEC”, ed./sitio web www.oit.org, p. www.oit.org.pe/spanish/260ameri/activi/proyecto/ipec/situacion.shtml
- Organización Internacional del Trabajo, “XIV Reunión Regional Americana-informe y conclusiones”, ed./sitio web <http://oitamericas99.org>, p. <http://oitamericas99.org.pe/spanish/agenda/textadop/informe/texto.shtml>
- Asociación de servicios de promoción laboral, “Libertad de Constitución y Afiliación”, ed./sitio Web www.aseprola.org, p. www.aseprola.org/documentos/libertad-sindical/libertad.htm
- Organizaciones sindicales Salvadoreñas, “Elementos base de una propuesta laboral frente al TLC México - Triángulo del Norte”, ed./sitio Web www.centrasv.com
- Sistema Regional de Información Laboral (SIECA), “Código de trabajo de El Salvador”, ed./sitio Web www.laboralsieca.org.gt, p. www.laboral.sieca.org.gt/principal.asp?Id=E&DC=004001
- Las reformas de la legislación laboral y la ratificación de convenios internacionales de trabajo, y su aplicación en Honduras “Documentos disponibles en ILOLEX por Honduras”, ed./sitio www.oit.org, p. <http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/newcountryframes.htm>
- “Convenios OIT ratificados”, ed./sitio www.oit.org, p. <http://natlex.ilo.org/scripts/natlexcgi.exe?lang>
- “Lista de Convenios”, ed./sitio www.oit.org, p. <http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/newratframes.htm>
- Tania Palencia Prado, “Condiciones necesarias para negociar una cláusula social”, ed./sitio www.laborrights.org, p. <http://www.laborrights.org/projects/globalecon/palencia.html>
- Laudo del árbitro, Said el-Naggar, “Comunidades europeas-Régimen para la importación, venta y distribución de bananos”, ed./sitio www.sice.oas.org, p. <http://www.sice.oas.org/dispute/wtoindsz.asp#hon>
- Laudo del árbitro, Said el Naggar, “Grupo intergubernamental sobre el banano y las frutas tropicales”, ed./sitio www.fao.org, p. <http://www.fao.org/docrep/meeting>
- Laudo del árbitro, Said el-Naggar, “Comunidades europeas-régimen para la importación, venta y distribución de bananos”, ed./sitio www.sice.oas.org, p. <http://www.sice.oas.org/dispute/wto.banecars.asp>
- Edición, “El banano hondureño y los estándares laborales” ed./sitio <http://www.laprensahn.com>

- Editorial, "Banano", ed./sitio www.fao.org, p <http://www.fao.org/faoinfo/economic/ESC/escs/cmr/cmrnotes/CMRbas.htm>
- Opinión, "Ratifican fallo", ed./sitio <http://www.laprensahn.com>
- Opinión, "Denuncian a bananera de EE.UU. por promover presunta corrupción en Honduras", ed./sitio <http://www.laprensahn.com>
- Opinión, "Impresiones", ed./sitio www.elmundo.es, p http://www.el_mundo.es/1990/03/09/opinion/09n0014.html
- Opinión, "Sindicatos denuncian que Chiquita Brands viola derechos humanos", ed./sitio <http://bananas.agoranet.be>, p <http://bananas.agoranet.be/INDEXofsite.htm>
- Opinión, "The wild Bunch", ed./site <http://bananas.agoranet.be>
- Opinión, "¿Rumbo al respeto por los derechos sindicales globales?", ed./sitio www.iuf.org, p <http://www.iuf.org/spanish/bb01.htm>
- Centro del Periodismo Ambiental "Ambiental Rain Forest Alliance-Salvanatura", ed./ sitio Web www.rainforest-alliance.org Agosto 1997 p. <http://www.rainforest-alliance.org/programs/cmc/newsletter/agu97-3s.htm>
- Pedro A. Daura "Envioemmental Milling Technology", ed./ sitio web www.greencoffe.com, p. <http://www.greencoffe.com/sv/cafesal/htm>
- Consejo Salvadoreño del café "Caficultura en El Salvador", ed./ sitio Web www.consejocafe.org, Agosto 1997 p. <http://www.consejocafe.org/sv/indexcafi.htm>
- UNEX S.A. de C.V. "Unión de Exportadores S.A. de C.V.", ed./ sitio Web www.unexa.com/NewFiles/concern/html <http://www.comercialunex.com/sv>
- Latin America Design "Latin America Design Coffee and Art in El Salvador", ed./ sitio www.latinamericadesign.com [http://www.latinamericadesign.com/historia del café en El Salvador](http://www.latinamericadesign.com/historia%20del%20café%20en%20El%20Salvador)
- La Prensa de Honduras S.A. de C.V. "El Salvador verá fuerte reducción en su cosecha de café 2000-2001", ed./ sitio Web www.laprensahn.com La Prensa on the web p. <http://www.laprensahn.com/caarc/0007/c1402.htm>
- Coyuntura económica, "Reformas, crecimiento, empleo y equidad", ed./sitio web www.granvalparaiso.cl p.<http://www.granvalparaiso.cl/economia/147.htm>
- Paquita cruz y Alda Facio, "Vientos de Modernización sacuden a Costa Rica", ed./sitio web www.fempress.cl p. <http://www.fempress.cl/economia/223.htm>
- FLACSO, "Programa FLACSO - Costa Rica", ed./sitio web www.amerisol.com p. <http://www.amerisol.com/costarica.org/flacsocrold/html>
- Agenda empresarial para el siglo XXI, "Costa Rica, una economía en transformación", ed./sitio Web www.ucaaep.or.cr p. <http://www.ucaaep.or.cr/Agenda.htm>
- Erick Green, "BARSHEFKI dice: Comercio libre no debe eliminar derechos laborales", ed./sitio Web www.usembassy.cl p. <http://www.usembassy.cl/barsp.htm>
- Mauricio Castro, "Violación a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva", ed./sitio Web www.aseprola.org p. http://www.aseprola.org/documentos/denuncia_libertad_sindical.htm
- Sistema de Información Laboral, *Código de Trabajo de la Republica de Nicaragua*, Ley No. 185, Publicado La Gaceta, diario oficial, año C, No. 205, 30 de Octubre de 1996, pags. 6109-6190, ed./Sitio Web [www.Sistema de Información Laboral. Html.](http://www.Sistema%20de%20Informaci3n%20Laboral.html)
- Organización Internacional del Trabajo, ETM San José, "Formación profesional como Puesto para el Empleo y la Inserción Laboral de los Jóvenes", ed./Sitio Web www.132.236.108.39:8050, p. www.132.236.108.39:8050/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/papers/estudio1.html, Costa Rica, 1999.
- Organización Internacional del Trabajo, ETM San José, "Elementos para un diagnóstico de las Relaciones de Trabajo en Centroamérica", ed./Sitio Web www.ns.oit.or.cr, p. www.ns.oit.or.cr/mdtsanjo/papers/estudio2.htm
- Organización Internacional del Trabajo, "Centrales Sindicales de Nicaragua", www.oit.or.cr, p. www.oit.or.cr/mdsanjo/actrav/sindi/ni.htm.
- Sistema de Información Laboral, *Convenios Fundamentales Ratificados*, Ed./Sitio Web www.laboral.sieca.org, p. www.laboral.sieca.org.gt/Principal.asp?ID=E&DC=004003001

- Organización Internacional del Trabajo, *Convenios OIT ratificados Nicaragua*, ed./Sitio web www.natlex.ilo.org.html, p. www.natlex.ilo.org/Scripts/natlexcgi.exe?lang=S&doc=query&ctry=NIC&11x=01
- Bob Jeffcott and Lynda Yanz, “*Voluntary Codes of Conduct: Do they Strengthen or Undermine Government Regulation and Worker Organizing*”, ed./sitio Web www.laborrights.org, p. www.laborrights.org/projects/globalecon/jeffcott
- Fantu Cheru, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ed./sitio web www.cajpe.org.pe, 1999, p. www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/expl.htm
- Charles Sabel, Dara O Rourke, *Archon Fung, Ratcheting Labor Standards- Regulation for Continuous Improvement in the Global Workplace*, may. 2000”,
- Carnegie Council on Ethics and International Affaire, “*Who Can Protect Workers Rights? The Workplace Codes of Conduct Debate*”, Revista Human Rights Dialogue, Series 2 Number 4, 2000
- Boletín Asociación Servicios de promoción Laboral (ASEPROLA), “*Actualidad Laboral Centroamericana*”, ed. No. 13, mayo 2001, www.aseprola.org, p. www.aseprola.org/boletines/ejemplares2001
- Relaciones Comerciales, “*Insuficiente la cuota del azúcar que Estados Unidos quiere comprar : de la Calle*”, ed./sitio web www.eleconomista.com.mx, 19 de septiembre 2001.
- Economía, “*USDA Establece cuota azucarera para 2002 y eleva la de México*”, ed./Sitio Web www.eleconomista.com.mx
- Nestor Avendaño, “*La Crisis Economica de Nicaragua y su Perspectiva Inmediata*, Revista La Insignia, ed./sitio web www.lainsignia.org, p. www.lainsignia/2001/junio/ibe_093.html
- Sieca, “*Salarios Mínimos Diarios vigentes de Nicaragua al 2001*”, ed./sitio web. www.sieca.org.gt , p. www.salarios_minimos_sieca.ag.gt
- Sieca, “*Estadísticas Indicadores Laborales Nicaragua*”, 1999, Nicaragua, ed./sitio web www.sieca.org.gt, p. www.laboral.sieca.ag.gt
- Boletín Semanal del PIECA No. 65, “*Se destraban negociaciones CA-3/ México*”, “*Mujeres buscan incidir en proceso de Integración*”, “*Trabajadores realizan foro Integracionista*”, “*Libre Comercio impulsa Capacitación Empresarial*”, ed./sitio web www.apc.nicarao.org.ni, p. www.apc.nicarao.org.ni/PIECA/contenidos/boletin65.html
- Anuario del Comercio Justo, “*Azúcar El Dumping de la UE hace bajar precios Mundiales*”, ed./sitio web www.epitelio.org
- Eduardo Galeano, “*Derechos del Trabajador, ¿un Tema para Arqueólogos?*”, ed./sitio web www.rebelión.org, El País, 10 Mayo de 2001.
- Public Citizen, “*Nuevos documentos de Informe como los Acuerdos Comerciales*”, ed./Sitio Web www.citizen.org
- Central Latinoamericana de Trabajadores, “*CLAT apoya encuesta de la OIT en Colombia*”, ed./sitio web www.clat.org, 20 de septiembre de 2001-10-10
- Colecciones Nika – Ciber Municipio, “*Industria Azucarera Nicaragua*”, ed./sitio web www.sirius.com, 18 enero 2000.
- Economic Policy Institute, “*Living Standars and Labor Markets*”, 19 de septiembre 2001

ANEXOS

ANEXO I
PERSONAS ENTREVISTADAS

Las respuestas dadas por cada entrevistado se encuentran en la versión electrónica del estudio, el cual está disponible en la página web del proyecto.

Entrevistas realizadas en Costa Rica:

- Eugenio Solano Calderón (Director General del Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo de Costa Rica);
- Mauricio Castro Méndez (Coordinador de la Asesoría Legal de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados ANEP);
- Edgardo Montoya (Director de la Cámara de Industria y representante del sector textil y plásticos de Costa Rica), y;
- Danilo Arias (Gerente de Recursos Humanos de INTEL-Costa Rica).

Entrevistas realizadas en Nicaragua:

- Uriel J. Herrera (Director General de Promoción de Inversiones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua);
- Alfredo Marengo (Gerente de Relaciones Públicas del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio);
- Carlos Ronaldo Vallejos Bautista (Secretario General del Sindicato Ronald Altamirano del Ingenio Azucarero San Antonio);
- Farid El Azar Somarriba (Vicegerente financiero del Ingenio Azucarero San Antonio);
- Marino Castrillo (Gerente de Relaciones Humanas del Ingenio Azucarero San Antonio)

Entrevistas realizadas en Guatemala:

- Jorge Mauricio Rosemberg (Inspector General del Ministerio de Trabajo de Guatemala);

- Carlos Roberto de León (encargado de la sección de Oficios del del Ministerio de Trabajo de Guatemala);
- Victoriano Zacarías (dirigente sindical de la Central de Trabajadores de Guatemala);
- Olimpia Gatica, Valentina Castillo y Dick Fletcher (miembros de la Junta de Coordinadores del Sindicato UNSITRAGUA);
- Homero Fuentes (coordinador del Proyecto Maquila del Consejo Danés);
- Lorena Clewer (asistente a la coordinación del Proyecto Maquila del Consejo Danés);
- Luis Oscar Estrada (Responsable de VESTEX), y;
- Rolando Figueroa (asesor laboral de VESTEX)

Entrevistas realizadas en Honduras:

- Martha Rosibel Garay (Directora General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo de Honduras);
- Patricia Canales (Subdirectora de empleo del Ministerio de Trabajo de Honduras);
- Judith Donaire (Directora de Cooperación Externa del Ministerio de Trabajo de Honduras);
- Jorge Ponce Turcios (asesor laboralista del despacho del señor viceministro del Ministerio de Trabajo de Honduras);
- Ivonne Zelaya (Directora de Trabajo del Ministerio de Trabajo de Honduras);
- Georgina Leiva (Directora de Modernización del Ministerio de Trabajo de Honduras);
- María Dolores Meléndez (Subdirectora General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo de Honduras);
- Marina Martínez (Directora del Programa Mujer del Ministerio de Trabajo de Honduras)
- Lic. Orlando Vásquez y Cándido Amaya de la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa

- Jimmy Zonta (director de Relaciones Laborales), Alexander Vallecido (gerente de relaciones laborales) y Francisco Vergara (enlace de la dirección de relaciones laborales regional) de Chiquita Brands Company
- Mario García (Secretario de Finanzas) del Sindicato (SITRATERCO), de Chiquita Brands Company

ANEXO II CUADRO COMPARADO RESPECTO A LA RATIFICACIÓN DE CONVENIOS LABORALES REALIZADOS EN CENTROAMÉRICA

Convenios ratificados	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Libertad sindical	11, 87, 98 y 154	141, 144 y 150	87 y 98	11, 87, 98 y 135	87, 94 y 98
Condiciones laborales	14, 19, 101, 104, 106 y 122	----	14, 42, 81, 95 y 106	1, 14, 18, 28, 30, 115 y 139	14, 81 y 95
No discriminación	111 y 159	111 y 159	111	19, 21 y 111	111 y 159
Derechos de la mujer	89, 100 y 103	99, 100 y 131	45, 100 y 111	3, 4, 21 y 100	45, 111 y 100
Derechos de la niñez	58, 59, 90 y 138	77, 78, 138 y 182	78 y 138	6, 7, 10, 77, 78 y 182	16, 112 y 182
Trabajo forzado	29 y 105	29 y 105	29 y 105	29 y 105	29 y 105
Promoción y desarrollo profesional	----	142	----	----	----
Seguridad Social	161	155	122	8, 12, 17, 24 y 25	102 y 122
Fuente: elaboración propia					

ANEXO III GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

ACL	Acuerdo de Cooperación Laboral
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio Americano
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
CA	Centro América
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CRAS	Centros de Recursos para el Aprendizaje
DDHH	Derechos Humanos
FEPADE	Fundación Empresarial Para el Desarrollo Educativo
FONAC	Foro Nacional de Concertación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
ICC/CBI	Iniciativa de la Cuenca y el Caribe
IGSS	Instituto General de Seguridad Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
INTECAP	Instituto Nacional de Capacitación
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PEA	Población Económicamente Activa
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIECA	Sistema de Integración Económica Centroamericana
STINDE	Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Electrificación
TLC	Tratados de Libre Comercio
TLCNG	Tratado de Libre Comercio de Nueva Generación
VESTEX	Vestuario y Textiles
WRAP	Código de Conducta de Múltiples Intereses

Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI.
Editado y compilado por Pablo Rodas Martini. Volumen
I. Se terminó de imprimir en noviembre de 2006. F&G
Editores, 31 avenida "C" 5-54 zona 7, Colonia Centroamérica,
01007. Guatemala, Guatemala, C. A. Telefax: (502) 2433
2361 Tel.: (502) 5406 0909 informacion@fygeditores.com
www.fygeditores.com