

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 121

**CENTROAMÉRICA 2020:
HACIA UN NUEVO MODELO DE
DESARROLLO REGIONAL**

Victor Bulmer-Thomas / A. Douglas Kincaid



Sede Académica, Costa Rica.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Secretario General:	Wilfredo Lozano
Director Sede Académica	
Costa Rica:	Carlos Sojo
Producción Editorial:	Leonardo Villegas

ESTA PUBLICACIÓN SE HACE CON
LA COLABORACIÓN FINANCIERA DE
SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT
COOPERATION AGENCY (SIDA)

Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la institución.

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede Académica Costa Rica
Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica
Primera edición: noviembre 2001

ÍNDICE

Presentación	5
Resumen ejecutivo.....	7
1. Introducción.....	17
2. El desarrollo en América Central durante los años 90.....	19
3. Los límites de la recuperación.....	24
4. El desafío de la globalización.....	33
4.1. El entorno exterior.....	33
4.2. Población.....	36
4.3. Pobreza.....	37
5. El proyecto Harvard-INCAE.....	41
5.1. Etapas de crecimiento	42
5.2. Núcleos.....	44
5.3. Los actores.....	46
6. Un modelo de desarrollo de largo plazo para América Central.....	48
6.1. Integración regional.....	50
6.1.1. Instituciones.....	52
6.1.2. Unión aduanera.....	54
6.1.3. Unión monetaria.....	57
6.1.4. Mercado regional de capitales.....	60
6.2. Manejo de recursos ambientales	63
6.2.1. Economía ambiental.....	65
6.2.2. Comercio y medio ambiente.....	67

6.2.3. Sociedad y medio ambiente.....	70
6.3. Capital humano y social.....	71
6.3.1. Educación: Invertir en la experiencia educativa	74
6.3.2. Respondiendo a la dinámica del mercado laboral:	
participación ciudadana en este ámbito.....	75
6.3.3. Optimización del aporte de las comunidades de emigrados.....	78
6.4. Estado y participación ciudadana.....	80
6.4.1. Modernización del estado.....	82
6.4.2. Estado de derecho y seguridad ciudadana.....	86
6.4.3. Hacia una mayor participación ciudadana	88
7. Conclusiones.....	92
 Bibliografía	 97

PRESENTACIÓN

El presente informe es el resultado de un proyecto de investigación (*Centroamérica 2020*) que tuvo inicio en 1998 y que contó con el respaldo económico de la Comisión Europea (CE) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), más el apoyo institucional de la Universidad Internacional de la Florida en Miami, de Diálogo Interamericano de Washington, D.C. y del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo. La primera etapa consistió en realizar en América Central diez talleres sobre temáticas específicas con participación de especialistas de la región. La segunda etapa fue la redacción de informes sobre cada tema por parte de un equipo de diez especialistas y su posterior distribución pública. La tercera etapa es la publicación de este informe final que se basa en la labor de los especialistas y que presenta nuestras conclusiones principales.

La primera edición de este documento fue realizada por el Instituto Iberoamericano de Hamburgo. Hoy día, con afán de contribuir al debate sobre opciones de desarrollo con justicia y equidad para las sociedades centroamericanas; la Sede Académica de Costa Rica, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, tiene el gusto de publicar este informe. Agradecemos la autorización de los autores, del Instituto Iberoamericano de Hamburgo, de el Diálogo Interamericano y la Universidad Internacional de Florida, para esta publicación.

RESUMEN EJECUTIVO

Tras el cierre del ciclo de guerras civiles en América Central hace ya unos diez años atrás, el intenso interés generado por la región en el mundo exterior –especialmente en Estados Unidos y Europa– decayó rápidamente. Una de las razones de este reacomodo fue la percepción de que finalmente se habían logrado condiciones para que el desarrollo económico y la consolidación democrática de la región pudieran avanzar sin los obstáculos creados por los conflictos armados y la Guerra Fría. Según queda claro hoy, no había fundamento para tanto optimismo. A pesar de avances importantes en ciertos aspectos, la mayoría de los indicadores de desarrollo de Centroamérica siguen a la zaga del resto de América Latina. Esta brecha se agudizó a fines de 1998 tras los estragos causados por el huracán *Mitch*, el que recordó a los centroamericanos la vulnerabilidad y fragilidad de la región y motivó a la comunidad internacional a reconsiderar su papel y aporte al desarrollo.

El presente informe es precisamente el resultado de la reactivación del interés en América Central. El proyecto *Centroamérica 2020*, auspiciado por la Comisión Europea (CE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el apoyo institucional de la Universidad Internacional de la Florida en Miami, del Diálogo Interamericano de Washington, D.C., y del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, intenta proponer un modelo de desarrollo regional para los próximos dos decenios.

Ningún informe sobre América Central puede partir sin reconocer los considerables avances económicos, sociales y políticos concretados en el curso de los últimos diez años. La región ha recuperado la estabilidad macroeconómica y tuvo un ritmo de crecimiento positivo durante los 90. Las exportaciones *dentro y fuera* de la región se han ampliado y se han diversificado. La alternancia en el poder por medio de procesos electorales se ha convertido en la norma, en tanto que en toda la región la desmilitarización registra importantes avances. Si bien persisten las tensiones entre Estados, la crisis regional de los 80 ha quedado muy atrás.

Estos avances son bienvenidos, pero insuficientes por dos motivos: primero, América Central todavía no logra revertir muchos de los problemas heredados del

pasado. La pobreza es todavía un fenómeno generalizado, la distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo desigual, y persisten poderosos intereses sectoriales que con frecuencia obstaculizan todo intento por introducir reformas fundamentales. Los sistemas educacionales y de salud de algunos países siguen siendo deficitarios; el medio ambiente está en un estado de extrema precariedad y los estilos de desarrollo de la región aun no se pueden catalogar como sostenibles. La seguridad ciudadana se ha deteriorado ante una ola de violencia y delincuencia que el sistema judicial no ha sido capaz de afrontar con la diligencia necesaria. Por último, las instituciones democráticas aun se encuentran circunscritas por la falta de participación ciudadana y legitimidad popular.

El segundo lugar, la globalización está planteando una serie de desafíos que América Central nunca antes había tenido que afrontar. Para países pequeños, la apertura comercial y la liberalización del flujo de capitales a escala mundial presenta problemas especiales que se pueden abordar de manera mucho más eficaz a través de la concertación regional. A pesar de los esfuerzos realizados durante los 90 para revitalizar el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la cooperación regional dista mucho de estar al nivel necesario. La inversión en capital humano —en particular a través del sistema educacional—todavía no se adapta a las nuevas demandas de un mercado global que privilegia crecientemente la capacitación y el perfeccionamiento profesional. Si bien el sector exportador de cada país se ha transformado, los demás sectores —donde se concentra la mayor parte de la fuerza labora— a menudo se caracterizan por bajas tasas de productividad e inversión.

La naturaleza de estas dificultades es un hecho ampliamente reconocido *dentro y fuera* de América Central. Diversos gobiernos, organismos no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales han realizado una cuantiosa inversión de tiempo y esfuerzo para abordar estos problemas, y cabe reconocer que se han generado algunas iniciativas bastante novedosas. No obstante, estas propuestas han sido en general de carácter cortoplacista y han carecido de un enfoque integral. A diferencia de ello, este informe adopta una perspectiva multidimensional y de largo plazo que aborda directamente el futuro de América Central —Belize y Panamá incluidos— en los próximos veinte años. Es por este motivo que lo hemos denominado *Centroamérica 2020*. Nuestras recomendaciones se derivan de un concepto del desarrollo que incluye el crecimiento económico sostenible, mejores niveles de bienestar social y una mayor participación ciudadana. Cada una de estas dimensiones es fundamental para el futuro de la región, y ninguna puede descuidarse a costa de las demás.

El modelo de desarrollo que plantea *Centroamérica 2020* se funda en varios principios. En primer lugar, privilegia la integración regional como la respuesta más idónea ante la globalización (el desafío externo) y las limitaciones de las estrategias nacionales de desarrollo (el desafío interno). En segundo lugar, enfatiza la necesidad de definir nuevos métodos de manejo de los recursos ambientales que los protejan de mejor manera contra los nocivos efectos de las actuales prácticas de desarrollo e incorporen la dimensión ambiental de forma más plena al proceso de desarrollo. En tercer lugar, postula la necesidad de elevar de manera substancial la inversión en capital social y humano, privilegiando la educación, la salud, el mercado laboral y las comunidades radicadas en el extranjero. Por último, aborda la necesidad de llegar a un modo de desarrollo que convoque al Estado y a los actores sociales en torno a objetivos comunes, haciendo especial hincapié sobre la remoción de barreras y la creación de oportunidades para la participación efectiva de todos los sectores sociales. Cada uno de estos principios requiere de un desarrollo en mayor profundidad.

Integración regional

Para muchos observadores, en América Central ya parece estar en marcha un enfoque de tipo regional. El relanzamiento del MCCA en 1990 fue recibido con entusiasmo *dentro y fuera* de la región. La rápida expansión del comercio intrarregional durante los 90 pareció augurar un gran salto adelante en el proceso de integración, pero hoy está en claro que la integración regional está reproduciendo muchas de las falencias de la primera etapa. Las exportaciones se concentran en tres países (Costa Rica, El Salvador y Guatemala); habitualmente se hace caso omiso de las decisiones regionales, el arancel externo común está desvirtuado por tratados bilaterales con terceros, en tanto que las instituciones regionales carecen de credibilidad y recursos. En lugar de afrontar directamente el problema profundizando el proceso de integración, la respuesta de América Central ha sido buscar acuerdos de libre comercio con otros países.

Sin embargo, consideramos que profundizar la integración es un aspecto indispensable del desarrollo a escala regional. Entre las ventajas que una región ofrece a sus partes integrantes se destacan una mayor competitividad, una mayor capacidad de negociación, mejor acceso a los mercados mundiales de capital, y un eficaz aporte al proceso de consolidación democrática a escala nacional. Estas ventajas, de suyo trascendentes para los países grandes, tienen especial relevancia en el caso de las naciones pequeñas.

Un modelo de desarrollo de largo plazo para América Central debe incluir a todos los países. Elaborar políticas que beneficien a las economías más pudientes y pujantes no es difícil, pero países como Honduras y Nicaragua están muy rezagados con respecto al resto de la región en términos de ingreso per cápita, y se advierten pocas perspectivas de una convergencia temprana. Una ampliación de la brecha produciría presiones migratorias, desestabilizaría a la región y perpetuaría la percepción negativa del mundo exterior. Cerrar la brecha tiene que ser uno de los aspectos centrales de cualquier elaboración teórica para la América Central de las próximas dos décadas.

En el presente informe se plantean una serie de medidas destinadas a fortalecer el regionalismo en América Central. Entre ellas se cuentan concluir la unión aduanera con base en la partición de los ingresos arancelarios, una unión monetaria en torno a una moneda única, la reforma de las instituciones regionales y la creación de condiciones para el ingreso de nuevos actores sociales al proceso integrador. Las demás recomendaciones respecto de aspectos específicos del desarrollo, tales como mercado laboral, migraciones y delincuencia requieren de la articulación de los niveles regionales, nacionales y locales de acción, con lo cual el proceso de integración adquiere una dimensión social.

Manejo de recursos ambientales

El desarrollo económico en América Central se ha hecho tradicionalmente a expensas del medio ambiente. Los recursos naturales, especialmente los bosques, están seriamente sobreexplotados. Se ha deteriorado la calidad del suelo y ha decaído el rendimiento de las tierras agrícolas para una serie de cultivos importantes. Los recursos hidrobiológicos están afectados por la sobreexplotación y la erosión de las zonas costeras, en tanto que la calidad y cantidad de los recursos hídricos se ven amenazadas por el desarrollo urbano y agroindustrial. En las zonas urbanas, el crecimiento descontrolado y el incumplimiento de las normas ambientales están generando graves niveles de contaminación.

Para resolver estos problemas de modo que el desarrollo sea más sostenible, América Central debe adoptar varias medidas. La primera consiste en modificar los métodos de cálculo a fin de dar cuenta del aumento o disminución de los recursos naturales. La segunda es implementar un sistema de impuestos “verdes” indirectos que

permitan establecer un nuevo conjunto de precios relativos más compatibles con el medio ambiente. La tercera prioridad es acelerar la entrega de títulos de dominio y dejar establecidos los derechos de propiedad rural.

Los países centroamericanos también deben ser capaces de responder adecuadamente a los cambios que se esperan para los próximos años en el sistema de comercio internacional. La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha hecho una serie de infructuosos esfuerzos por reconciliar su mandato respecto de la apertura del comercio internacional con el interés de sus miembros por las salvaguardias ambientales. La mayor parte de las grandes disputas actuales en el ámbito del comercio internacional —desde las tortugas atrapadas en redes camaroneras hasta la carne con hormonas— surgen de la incapacidad de la OMC para distinguir entre proceso y producto. Está cada vez más claro que la forma menos onerosa de resolver el problema es a través de un sistema de etiquetado. América Central debe aprovechar la oportunidad para poner en marcha sistema de ecoetiquetado propio que le permita beneficiarse de los mejores precios que el consumidor de los países desarrollados está dispuesto a pagar por bienes producidos de forma compatible con el medio ambiente.

El último paso que los países centroamericanos deben dar en preparación para el futuro del comercio internacional dice relación con la emisión y captación de anhídrido carbónico (CO₂) y otros gases de efecto invernadero. El Protocolo de Kioto (1997) estableció un instrumento denominado Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) que permite a los países desarrollados cumplir una parte de sus compromisos de reducción a través de financiar proyectos en países pobres que reduzcan las emisiones de gases invernadero o incrementen la captación de CO₂. Para América Central, el MDL encierra un enorme potencial. No obstante, gran parte de este potencial será desperdiciado si los países de América Central no se preparan para aprovechar esta oportunidad. El sector privado de los países desarrollados no va a participar a menos que estos proyectos den resultados garantizados. La incertidumbre respecto de los derechos de propiedad operará en desmedro de cualquier plan de impulso de la reforestación, en tanto que los planes de expansión de los parques nacionales carecerán de sentido si el sector público no compromete recursos que garanticen su ejecución por parte de las comunidades locales.

Salvo que se logre un grado significativamente mayor de conciencia ambiental por parte del ciudadano común y una mayor participación de los organismos de base, la alarmante destrucción ambiental de América Central continuará a pasos agigantados. El sistema educacional tiene un *rol* fundamental que cumplir en hacer conciencia

de la fragilidad del medio ambiente regional y de la necesidad de implementar medidas para su protección. Igualmente fundamental es hacer conciencia sobre la relación que existe entre pobreza y degradación ambiental y dar a los sectores de bajos recursos incentivos para modificar sus prácticas. En este sentido, las organizaciones de base constituyen un recurso de trascendencia nacional —e incluso regional— para lograr el acatamiento de los ordenamientos jurídicos internos y de los acuerdos regionales.

Capital humano y social

En América Central, el éxito o fracaso de los planes de desarrollo para los próximos veinte años estará muy supeditado a la capacidad de la región para incrementar los niveles promedio del capital humano (recursos y capacidades de nivel individual) y simultáneamente encontrar formas de promover y desplegar el capital social (recursos y capacidades creadas a través de redes y relaciones sociales) en pos de los objetivos de desarrollo. En varios de los países centroamericanos ello supondrá un esfuerzo concertado para superar el legado de las deficientes políticas sociales que caracterizaron los anteriores modelos de desarrollo y que recién empieza a abordarse. Tanto la salud como la educación son fundamentales para el desarrollo del capital humano, debido a la forma inmediata en que estos sectores pueden incidir sobre la calidad de vida y la potenciación de la productividad y el desarrollo a largo plazo. Por ello, recomendamos que el gasto público cuando menos se mantenga donde es fuerte y se incremente substancialmente donde es deficitario. La inversión en el sector salud tiene la capacidad de desencadenar una dinámica económica especialmente positiva, puesto que genera una fuerte demanda de bienes y servicios y crea nuevos empleos en una amplia gama de niveles y capacidades.

Entre los objetivos más frecuentes de las reformas al sector salud que se implementaron durante la última década, se cuentan la racionalización institucional, la reforma de los marcos legales, la descentralización y la mayor participación del sector privado y las ONG. En general, todos estos fueron avances positivos. Las prioridades actuales están constituidas por el tratamiento de las enfermedades transmisibles y otras patologías que afectan a la población infantil, la contención y tratamiento del virus del VIH y las deficiencias de la atención materno-infantil, y lo más probable es que ello siga siendo así durante los próximos diez años. No obstante, el crecimiento relativo de las cohortes de adultos mayores durante los próximos veinte años

hará necesario un ajuste en los sistemas de salud a medida que las patologías crónicas y degenerativas vayan asumiendo mayor importancia como temas de salud pública.

En el ámbito de la educación, la meta de la ampliación de recursos debe ser una experiencia educativa primaria y secundaria de mejor calidad, con un currículum capaz de inculcar los conocimientos y capacidad analítica que hacen falta para potenciar la adaptabilidad a entornos sociales y económicos en constante evolución. En el cumplimiento de este objetivo, hay tres áreas específicas que merecen especial énfasis. La primera dice relación con la necesidad de que el ambiente educativo se preste para generar un mayor nivel de motivación y rendimiento en maestros y estudiantes por igual. La segunda es la necesidad de fortalecer la capacitación profesional de los maestros para la aplicación de mejores prácticas pedagógicas. Y tercero, existe en toda la región la necesidad imperiosa de mejorar la eficiencia del sistema educacional a través de reducir la tasa de repitencia y el promedio de años para el término de los estudios.

Otro elemento de cualquier intento por incrementar el capital humano y social, es el diseño de una estrategia de potenciación de la fuerza laboral que reduzca su vulnerabilidad y mejore su capacidad para responder ante nuevas oportunidades de empleo, con lo cual se fortalecería el potencial incluyente de los procesos de desarrollo en América Central. Los esfuerzos actuales han estado casi exclusivamente limitados al ámbito nacional, en especial a través de la reforma de los códigos laborales, el reajuste periódico del sueldo mínimo y la ratificación de convenios internacionales. Nosotros planteamos que una estrategia más efectiva es aquella capaz de subsumir las medidas de escala nacional en un esfuerzo regional por instalar el concepto de la participación ciudadana en el ámbito laboral. En este sentido, recomendamos dos líneas de acción principales: promover la inserción laboral a través del desarrollo de capacidades y aptitudes adaptadas a las exigencias de los sectores de mayor crecimiento de la economía, y establecer normas laborales mínimas a escala regional. La instalación del concepto de participación ciudadana en el ámbito laboral debe además organizarse a escala local a fin de reconocer la dinámica de los nuevos mercados laborales que operan a ese nivel y no centrarse exclusivamente en las iniciativas estatales, siguiendo las prácticas regulatorias y clientelistas del pasado.

La migración seguirá siendo uno de los factores que marcarán el desarrollo de América Central de aquí al año 2020. Los flujos de remesas y redes sociales establecidas por las comunidades de centroamericanos radicados en el exterior constituyen una fuente importante de capital económico y social que se puede canalizar para fines de desarrollo. Sostenidas por los avances en el transporte y las comunicaciones

que han hecho el transnacionalismo no solo posible, sino que cosa común, estas redes se han constituido en un importante motor de procesos de desarrollo local en tanto que permiten el acceso a capitales económicos y sociales sin intervención de instituciones nacionales formales. Sin embargo, dichas redes están en gran medida desconectadas de las iniciativas de desarrollo nacional y regional. En este sentido, se debe avanzar hacia la conformación de una red regional de consejos nacionales de migración, con amplia participación de todos los sectores e interlocutores sociales. Dichos consejos tendrían la misión de colaborar con los organismos de base para individualizar prácticas y recursos que permitan abordar necesidades de desarrollo local o emprender iniciativas a niveles superiores. Trabajando de manera mancomunada a escala regional, este tipo de organismos podrían constituirse en un fuerte lazo con los organismos e intereses de las comunidades residentes en el extranjero.

Estado y participación ciudadana

En el largo plazo, la estabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas dependerá de mecanismos de mediación capaces de articular y reconciliar los puntos de vista y preferencias de actores sociales rivales (especialmente aquellos que surgen de grupos sociales tradicionalmente marginados de la escena política) respecto de las políticas estatales. Los partidos políticos de América Central no están cumpliendo un buen papel en este sentido, y por ende recomendamos la elaboración de estrategias que promuevan la creación de nexos permanentes entre partidos políticos y sociedad civil. Los principios básicos de estas estrategias deben contemplar la promoción de valores y prácticas democráticas en el seno de las organizaciones (partidos políticos y grupos de interés por igual); la atención simultánea a los niveles locales, nacionales y regionales de organización y acción, y un esfuerzo especial por llegar a actores sociales tradicionalmente marginados.

También consideramos que el Estado seguirá siendo una instancia clave para las iniciativas de desarrollo en América Central, pero que una acción eficaz requerirá de una modalidad distinta a la del pasado: una modalidad construida con base en formas organizativas capaces de convocar al Estado y a los actores sociales en torno a objetivos comunes. Al respecto, ofrecemos una serie de propuestas —reforma fiscal, prevención de la violencia y mayor participación ciudadana— como medio para avanzar

hacia una mayor modernización del Estado y hacia el fortalecimiento de las prácticas democráticas en las relaciones Estado–sociedad.

No obstante haber dado grandes pasos hacia a la reforma del Estado, en América Central persiste la necesidad de generar recursos adicionales para el gasto público en al menos tres grandes áreas: gasto social, infraestructura y seguridad ciudadana. De allí se desprende que en América Central existe la necesidad de una reforma fiscal que asegure recursos para los planes que se quiere implementar. La primera prioridad de la reforma es que los países con bajas tasas tributarias mejoren el ingreso fiscal. En América Central los sueldos y salarios tributan a una tasa similar a las del resto de América Latina, pero en ciertos países la rentabilidad sobre el capital (intereses, dividendos y ganancias de capital) está absolutamente exenta de impuestos. Por ende, recomendamos la reforma de las disposiciones tributarias a objeto de incluir la rentabilidad sobre el capital, tanto de dentro como de fuera de la región. Asimismo, los sistemas tributarios deben ajustarse a los cambios que se están operando en la estructura de producción. Durante los próximos veinte años la importancia relativa de los ingresos arancelarios tenderá a disminuir producto de la desgravación y de la firma de acuerdos de libre comercio con otros países. Ante ello, América Central necesita empezar a reorientar sus sistemas impositivos hacia actividades de rápido crecimiento, en especial el sector servicios

El fortalecimiento del estado de derecho y la seguridad ciudadana ameritan primera prioridad, puesto que los actuales niveles de violencia y delincuencia y el legado de injusticia no resuelta representan una grave amenaza para las tres dimensiones —económica, social y política— del desarrollo. Es importante, por ende, avanzar hacia la elaboración, debate e implementación de estrategias de largo plazo. Se debe además consolidar la reforma policial iniciada en los 90 y profundizar y acelerar las limitadas reformas a la administración de justicia. Ahora bien, no creemos que baste con fortalecer a los organismos públicos a cargo de la seguridad ciudadana, y por tanto proponemos como estrategia de desarrollo regional el concepto de la “prevención integral de la violencia”, cuyos rasgos constitutivos dicen relación con privilegiar las políticas de prevención por sobre las respuestas puramente reactivas; dar atención preferencial al tema de la violencia por sobre la delincuencia, y un diseño basado en iniciativas interdepartamentales y multisectoriales que reemplace las políticas inconexas que actualmente implementan los actores internacionales, estatales y sociales.

Una sociedad donde no se motiva o se obstaculiza la participación ciudadana es una sociedad expuesta a que cualquier acontecimiento inesperado produzca el

cercenamiento de los derechos y un retroceso en el desarrollo. En el largo plazo, el proceso de desarrollo regional requerirá de un tipo de participación ciudadana más amplia (que incorpore a la mujer, a los pueblos originarios y demás grupos tradicionalmente discriminados) y más profunda (que pase de las meras garantías formales respecto de derechos civiles y políticos a una participación activa de la ciudadanía en el ejercicio de tales derechos). Entre las medidas que pueden potenciar efectivamente una estrategia de mayor participación ciudadana se cuentan la integración de la perspectiva de género en las políticas de desarrollo, incrementar la presencia de la mujer en cargos de responsabilidad a nivel público y privado y garantizar la integridad de las culturas originarias en el marco de una sociedad multicultural. Otro elemento importante de esta misma estrategia es fortalecer el compromiso de descentralizar la administración pública, los servicios públicos y otras estructuras políticas, especialmente a través de mejorar la base de ingresos de los gobiernos locales.

En la elaboración del presente informe, nos hemos beneficiado del trabajo realizado por un equipo de especialistas latinoamericanos, europeos y norteamericanos que efectuaron un conjunto de estudios sobre globalización, integración regional, tendencias sectoriales, mercados laborales, medio ambiente, migración, seguridad ciudadana, educación, participación democrática y modernización del Estado. Estos estudios incorporan los resultados de diez talleres realizados en la región durante 1999 con la participación de un centenar de especialistas provenientes de los siete países centroamericanos. La lista completa de los especialistas, talleres y participantes figura en el Anexo al presente informe.

Centroamérica 2020 tiene dos distintos tipos de destinatarios. Los primeros son todos aquellos centroamericanos empeñados en la búsqueda de caminos para dar adecuada respuesta a las presiones internas y externas que actualmente enfrentan los siete países. Los segundos son los actores externos —incluyendo los auspiciadores de este informe— que dan forma a la cooperación internacional hacia la región. Para ambos tipos de destinatarios, las prioridades son generalmente de corto plazo. Sin embargo, el desarrollo es un camino largo en el que no existen atajos. Los países o regiones que logran los mejores resultados tienden a ser aquellos donde existe consenso en torno a los objetivos de largo plazo. Ello requiere convenir un marco común dentro del cual formular las políticas públicas. Esperamos que *Centroamérica 2020* constituya un aporte a la construcción de dicho marco, y que nuestras recomendaciones sean apreciadas en ese contexto.

1. Introducción

La aparición de nuevas tecnologías, el aumento en los flujos de capital y el reconocimiento internacional de los derechos de propiedad intelectual han transformado la economía global durante los últimos quince años. Estos cambios, virtualmente sin precedente en la historia, presentan un desafío a todas las naciones. Incluso los gobiernos de los países más ricos y poderosos han sentido la necesidad de buscar respuestas adecuadas al desafío de la globalización. Los dirigentes políticos han tomado nota de las perspectivas que se abren para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales, pero temen a las consecuencias de quedar rezagados en la tarea de preparar a sus países para el futuro.

En el caso de los países en vías de desarrollo, los problemas que representa prepararse para el desafío de la globalización son aun mayores. Con poco o ningún control sobre las instituciones internacionales que fijan el temario, carentes de una posición fuerte en la generación de tecnología y dependientes del capital extranjero, los países en vías de desarrollo a menudo no tienen muy claro cómo responder. Es claro que muchos líderes políticos del mundo en desarrollo preferirían cambios más graduales, en tanto que otros condenan demagógicamente la nueva agenda sin ofrecer una alternativa real.

Los líderes centroamericanos han empezado a reaccionar frente el desafío que enfrentan sus países. Todos ellos han reconocido las oportunidades que vienen aparejadas con la globalización, y ninguno de ellos ha tratado de eludir sus obligaciones. Si bien muchos centroamericanos sienten aprensión ante lo que vendrá, virtualmente nadie cree que la región pueda seguir respondiendo con las mismas políticas adoptadas en el pasado. Durante el último quinquenio la región ha hecho un esfuerzo serio para abordar temas pendientes y construir un consenso en torno a un conjunto de problemas claves. Si bien es cierto que el consenso todavía no llega a concretarse, no es menos cierto que el debate ya ha comenzado y nos sentimos afortunados por la oportunidad de aportar a él.

En la elaboración del presente informe hemos hecho referencia a una serie de estudios realizados por otros investigadores. A escala regional, nuestra tarea se vio facilitada con el estudio *Estado de la Región* realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y por el *Enfoque estratégico centroamericano sobre reconstrucción y transformación desde la sociedad civil organizada nacional y*

regionalmente, publicado por el Centro Regional de Investigación Económica y Social (CRIES). También ha sido de gran utilidad el trabajo realizado por el Harvard Institute for International Development (HIID) e INCAE. Si bien no concordamos con algunas de sus recomendaciones en cuanto a desarrollo de políticas, su imaginativo e iluminador programa de investigación nos permitió dar un salto cualitativo en nuestra comprensión de las sociedades centroamericanas. A escala nacional hemos aprendido mucho de los planes de acción definidos por distintos gobiernos, como es el caso del reciente documento *Bases para el Plan de Nación* elaborado en El Salvador. El resurgimiento experimentado por los centros de investigación y universidades de toda la región durante los últimos diez años ha enriquecido notablemente nuestra comprensión de la realidad centroamericana a escala local, nacional y regional.

El presente informe es el resultado de un proyecto de investigación (*Centroamérica 2020*) que tuvo inicio en 1998 y que contó con el respaldo económico de la Comisión Europea (CE) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), más el apoyo institucional de la Universidad Internacional de la Florida en Miami, de Diálogo Interamericano de Washington, D.C. y del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo. La primera etapa consistió en realizar en América Central diez talleres sobre temáticas específicas con participación de especialistas de la región. La segunda etapa fue la redacción de informes sobre cada tema por parte de un equipo de diez especialistas y su posterior distribución pública. La tercera etapa es la publicación de este informe final que se basa en la labor de los especialistas y que presenta nuestras conclusiones principales.

El propósito de este informe es formular recomendaciones que durante los próximos veinte años puedan conducir a América Central hacia un tipo de desarrollo que comprenda el crecimiento económico sostenible, mejores niveles de bienestar social y una mayor participación ciudadana. Esta definición amplia de desarrollo está orientada a reflejar la realidad de una región en donde ha quedado demostrado que el crecimiento económico no basta para evitar las tensiones sociales y políticas. Por tanto, nuestra visión es incluyente y de largo plazo, lo cual a su vez ha determinado nuestra elección de países. Si bien los principales países siguen siendo aquellos que una vez conformaron la Confederación Centroamericana, creemos que la globalización hace necesarias nuevas formas de cooperación regional que inevitablemente deben incluir a Belice y Panamá. En consecuencia, nuestra definición de América Central incluye a los siete países, si bien estamos plenamente conscientes de que estos todavía no constituyen una región en el sentido habitual de la palabra.

2. El desarrollo en América Central durante los años 90

En los últimos diez años América Central ha recuperado buena parte del terreno perdido durante la década de los 80. Si bien las bases de la recuperación son aun débiles, como se podrá apreciar en la siguiente sección, ello constituye un avance respecto del estancamiento o —en algunos casos— retroceso en el nivel de vida experimentados durante la llamada “década perdida”. Más aún, la recuperación va más allá de los resultados macroeconómicos y abarca la mayor parte de los indicadores sociales y políticos. Los avances a escala nacional han estado acompañados por avances a escala regional con el desarrollo de un Sistema de Integración Centroamericana (SICA) a cargo de seguir de cerca la profundización y ampliación del proceso integrador.

Las características más sobresalientes del último decenio han sido el término de las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, el retorno a la democracia en Panamá y el respeto por el proceso electoral en todos los países de la región. Si bien la atención se centra hoy de manera preferente sobre las debilidades del sistema político partidista, la falta de independencia judicial y la promoción de los derechos humanos, ello constituye en sí mismo un reflejo de los avances logrados en el ámbito electoral. La alternancia en el poder entre jefes de Estado civiles se ha convertido en la norma, la prensa disfruta de mucha mayor libertad y el predominio masculino en el sistema político se ha visto acotado por el ingreso de mujeres a todos los niveles del proceso electoral.

La recuperación de las economías centroamericanas a partir de 1990 queda en claro en los datos vertidos en la Tabla 1. Si bien durante los 80 la tasa de crecimiento regional se mantuvo estancada o fue incluso negativa, durante los 90 el producto interno bruto (PIB) de los siete países registró una variación positiva. Si bien la tasa de crecimiento regional esconde considerables diferencias a escala nacional, estas no son demasiado grandes: la tasa más baja de crecimiento anual de los 90 se registra en Honduras con aproximadamente un 3,1%¹, mientras que la más alta se da en Panamá con un 4,7%. Aunque en Costa Rica el PIB ha crecido a un ritmo espectacular durante los últimos dos años, un cálculo con base en

1 La tasa de crecimiento de Honduras se vio afectada por los desastrosos efectos del huracán *Mitch* hacia fines de 1998.

el Producto Geográfico Bruto (PGB) —a fin de excluir los ingresos obtenidos por los no residentes— muestra que la diferencia es algo menor. Este fenómeno se produce porque el PIB de Costa Rica está distorsionado hacia arriba por las inversiones realizadas por la multinacional estadounidense INTEL.

La tasa de crecimiento del PIB debe corregirse según la población. Esta se ve afectada por la tasa de crecimiento natural (la diferencia entre nacimientos y muertes) y por los procesos migratorios. La tasa natural se ha reducido pero no a los niveles alcanzados en el resto de América Latina, de modo que la transición hacia una tasa estable de población está lejos de haber terminado. Si bien la región en su conjunto ha venido experimentando una emigración neta, la migración intrarregional ha producido dos casos —Belice y Costa Rica— donde la migración neta ha sido hacia adentro. Así, el cuadro demográfico ha alcanzado altos niveles de complejidad. En los tres países más pobres de la región —Guatemala, Honduras y Nicaragua— la tasa natural de crecimiento poblacional se mantiene alta. En El Salvador la emigración ha reducido considerablemente la tasa de crecimiento, en tanto que en Belice y Costa Rica la inmigración ha causado una expansión demográfica.

TABLA 1
PIB E INGRESO PER CÁPITA EN LOS 90

	Crecimiento anual (%)		Ingreso per cápita real (1980 = 100)	Ingreso per cápita real en el 2000 (US\$ de 1990) ^(c)
	PIB	Ingreso per cápita	1999 ^(a)	
Belice	3.5	0.8	134.3 ^(b)	2.298
Costa Rica	4.1	1.2	110.6	2.316
El Salvador	4.4	2.3	113.1	1.341
Guatemala	4.2	1.5	91.3	1.035
Honduras	3.1	0.2	96.8	660
Nicaragua	3.2	0.3	63.9	523
Panamá	4.7	2.8	119.5	2.880
Total ^(d)	4.1	1.6	104.2	1.640

(a) Estimado; (b) 1998; (c) Proyectado; (d) Promedio ponderado de los siete países con base en el PIB de 1995.

Fuente: Derivado de Zuvekas (2000); CEPAL (2000); Banco Interamericano de Desarrollo (1999) y cálculos propios.

El resultado es una tasa de crecimiento del ingreso per cápita (véase Tabla 1) que se aproxima mucho a la alcanzada antes de los 80². Es decir, la economía regional no ha podido alcanzar la aceleración necesaria para superar los problemas sociales y económicos que arrastra desde el pasado. Más aún, algunos países —Guatemala, Honduras y Nicaragua— no han logrado recuperar el ingreso per cápita existente antes de la crisis regional (véase Tabla 1). Esto constituye una contundente indicación de la magnitud de los desafíos que deben superar los países de América Central.

En algunos países, el crecimiento económico de los 90 estuvo acompañado por una modesta disminución en la cantidad de hogares que viven en la pobreza³. La pobreza, sin embargo, sigue estando ampliamente extendida y, en términos absolutos, sigue aumentando. El incremento en el nivel de vida promedio ha tenido una repercusión mínima sobre los niveles de desigualdad. Si bien este estilo de crecimiento es un fenómeno generalizado en toda América Latina, quizás si la necesidad de mejorar la distribución del ingreso sea más imperiosa en América Central debido a los bajos niveles iniciales de ingreso per cápita y a la fuerte caída en el nivel de vida que se produjo durante los 80.

La recuperación económica de América Central se debe fundamentalmente al crecimiento del sector exportador. De hecho, el crecimiento de las exportaciones hacia *dentro y fuera* de la región supera la tasa de crecimiento del PIB. Aunque este fenómeno se produce en todas las economías de la región, el caso de Costa Rica es especialmente notable. La puesta en marcha de dos plantas de INTEL ha sido uno de los principales factores en esta transformación. Las exportaciones actualmente representan más del 50% del PIB, una tasa más de dos veces superior al promedio para América Latina.

Tanto o más importante que el crecimiento del sector exportador ha sido la diversificación. La dependencia tradicional sobre cinco productos primarios —café, plátanos, azúcar, algodón y carne— ha disminuido drásticamente a medida que surgen nuevos productos de exportación. Entre las exportaciones no tradicionales se cuentan la producción de maquiladoras instaladas en zonas de procesamiento de exportaciones (principalmente textiles y vestuario) y nuevos productos agroindustriales que hacen uso intensivo de los recursos naturales. La exportación de servicios, especialmente en el sector turismo, también ha crecido rápidamente. Ya hemos mencionado las plantas de INTEL en Costa Rica.

2 La tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita regional fue del 1,7% en los años 50, del 2,9% en los 60 y del 1,7% en los 70. Véase *Estado de la Región* (1999), Cuadro 1.3, p. 41.

3 Véase Pérez Sáinz (2000), cuadro 6.

El comercio interno regional sobrepasó en 1994 su valor máximo anterior (1980) y ha seguido en alza a pesar de la debilidad institucional del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este tipo de comercio, limitado anteriormente a productos manufacturados, se ha diversificado e incluye actualmente una modesta participación del sector agrícola. Aun cuando el crecimiento del comercio intrarregional tiende a concentrarse en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, todos los miembros del MCCA⁴ han participado en este. Panamá, y más aun Belice, mantienen lazos comerciales más bien modestos con el resto de la región.

El crecimiento fomentado por las exportaciones ha estado acompañado por una notable mejoría en los indicadores macroeconómicos. Los buenos resultados del sector exportador, en conjunto con el ingreso neto de capital, han redundado en una mayor estabilidad en los tipos de cambio nominal. Esto ha hecho posible reducir la inflación a cifras de un dígito en la mayoría de los países, con perspectivas de nuevas reducciones en un futuro próximo⁵. El déficit fiscal se ha reducido al punto de haber dejado de ser una de las principales causas de la inflación, en tanto que las autoridades monetarias disfrutaban de mayores grados de autonomía. Los países de América Central todavía se encuentran a cierta distancia de la estabilidad macroeconómica alcanzada durante los años 50 y 60, pero los resultados actuales representan claramente un avance con respecto a los 70 y 80.

Asimismo, respecto de tendencias sociopolíticas, el fin de los 90 marcó el retorno a la estabilidad política después de cerca de un cuarto de siglo de conflictos en la mayor parte de la región. Cabe destacar que este logro no representó el retorno coercitivo al orden autoritario que —salvo en los casos de Costa Rica y Belice— antecedió al período de conflictos, sino que se sostuvo con base en la realización de elecciones libres y competitivas en toda la región. Más notable aún es que todos los países de la región hayan realizado al menos una transición electoral en la cual el candidato opositor ha asumido el poder después de derrotar en elecciones libres al candidato del oficialismo⁶.

4 El MCCA se restringe a los países que convinieron en mantener un arancel externo común (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Además, están los cinco integrantes de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

5 En 1999 la inflación se mantuvo por debajo del 10% en todos los países salvo Honduras (véase SIECA, 2000), e incluso en este caso estuvo muy cerca de cifras de un dígito.

6 Todos los países, excepto El Salvador, experimentaron cuando menos una transición de este tipo durante los 90. En El Salvador dicha transición ocurrió hacia fines de los 80.

La región además ha experimentado un importante proceso de desmilitarización marcado por un menor gasto militar como proporción del PIB, por la reducción de los ejércitos en armas y otras fuerzas militares, y por importantes avances hacia la institucionalización del control civil sobre las fuerzas armadas. La seguridad ciudadana también se ha visto beneficiada por mejoras en el ámbito de los derechos humanos, las fuerzas policiales y las instituciones judiciales. Los abusos de derechos humanos, antaño cotidianos, se han reducido a raíz de la implantación de nuevas doctrinas de seguridad que incorporan el respeto por los derechos civiles y políticos y del fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización. En Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá, las fuerzas policiales han sido objeto de reformas de fondo orientadas a darles mayor independencia respecto de las fuerzas armadas y a evitar su control por parte de intereses político-partidistas, impulsando su profesionalización a través de capacitación, mejoras salariales, mayor especialización y otras medidas. Las reformas judiciales, si bien han sido de menor alcance, han logrado algún grado mayor de autonomía y profesionalización de los jueces y han estado acompañadas por medidas orientadas a modernizar los códigos penales y métodos procesales.

Durante el último decenio se observan mejoras en una serie de índices de salud y educación. La tasa de mortalidad infantil ha seguido descendiendo, en tanto que a mediados de los 90 la tasa de alfabetización alcanzaba entre el 65 y el 80% (salvo en Costa Rica y Panamá, donde supera el 90%). Tanto o más notable, sin embargo, es el aumento en la cobertura de los sistemas educacionales, definida según el porcentaje de niños en edad escolar que asisten a la escuela y por la mayor integración de niñas al sistema⁷.

El flujo de remesas por parte de quienes han emigrado fuera de América Central, el que en los años noventa alcanzó un promedio anual de US\$1.000 millones, se mantiene elevado y lo más probable es que siga siéndolo durante los próximos veinte años⁸. Si bien El Salvador y Guatemala son los mayores beneficiarios, el volumen también ha ido en aumento en los demás países de la región. Las remesas no solo constituyen una fuente importante de divisas, sino que además se han convertido en un recurso que en las comunidades locales contribuye a mitigar la pobreza, promover el trabajo independiente e incentivar la inversión en capital humano.

Estos avances en los ámbitos económico, social y político merecen ser destacados, puesto que demuestran los adelantos logrados en América Central desde la crisis

7 Walter (2000), pp. 11-13.

8 Mahler (2000), pp. 13-16.

regional de los años 80. Todo ello ha sido posible por la cooperación entre distintos actores sociales y políticos dentro de la región, así como por el apoyo externo. Sin embargo, dado que los logros deben medirse a la luz de las necesidades, no está de ninguna manera claro que los avances de los últimos diez años sean suficientes en vista de las urgentes prioridades de la región. A este punto nos abocaremos a continuación.

3. Los límites de la recuperación

La combinación de consolidación democrática y recuperación económica en los últimos diez años marca un importante avance en el desarrollo de América Central. Sin embargo, subsisten muchas debilidades en el modelo de desarrollo, así como dudas respecto de su sustentabilidad a largo plazo. En esta sección dirigimos nuestra atención a algunas de las principales limitantes que enfrentan los esfuerzos de la región por acelerar el desarrollo económico y social.

En primer lugar, salvo en un sentido geográfico, los países de América Central todavía no constituyen una región propiamente tal. A pesar de la puesta en marcha del MCCA en 1990, de la creación del SICA en 1991 y de la participación de Belice y Panamá en algunas instituciones regionales, América Central todavía no logra aprovechar las ventajas que normalmente tienen a su disposición los actores regionales. Los países centroamericanos no hablan con una sola voz en los foros internacionales, no han hecho un esfuerzo serio por aprovechar los menores costos que una región puede lograr, y no han aprovechado su ventaja geográfica para conseguir mejores términos de intercambio⁹.

Debido a estas circunstancias, el resto del mundo todavía no percibe a América Central como una región. A escala internacional, los mercados de capitales no reconocen a América Central como una región, lo que redunda en un menor flujo de capitales. Muchos inversionistas extranjeros siguen haciendo sus cálculos con base en las oportunidades que ofrece un determinado país para exportar a otros países fuera de América Central. A diferencia de la situación existente en los años 60, se registran muy pocas nuevas inversiones destinadas al mercado regional.

Todo esto puede parecer un juicio demasiado severo dadas las inversiones realizadas en infraestructura regional —telecomunicaciones, transporte, electricidad— y

9 Véase Solís (2000).

el interés de América Central por suscribir acuerdos de libre comercio con otros países. Sin embargo, la apertura del ámbito del libre comercio hacia países tan diversos como México, Chile y la República Dominicana está en gran medida siendo utilizada más como un sucedáneo de la integración regional que como un complemento de ella. Las ventajas del regionalismo no se podrán maximizar a menos que los países de América Central estén dispuestos a adoptar las medidas necesarias para profundizar —en lugar de ampliar— el proceso de integración. La ampliación por sí sola no basta.

La segunda limitante para la recuperación regional es la constante degradación del medio ambiente. La deforestación continúa con una intensidad que amenaza tanto al desarrollo humano como a la biodiversidad. El enorme impacto del huracán *Mitch* en Honduras y Nicaragua en 1998 se debe en parte al deterioro ambiental y a la falta de masa boscosa. El énfasis tradicional en exportaciones que hacen uso intensivo de los recursos naturales, sumado al crecimiento de poblaciones que usan el carbón vegetal como recurso energético, sigue creando incentivos para la destrucción de los bosques en un momento en que la inquietud internacional por el calentamiento de la atmósfera está incrementando la valorización de los bosques protegidos en el mundo entero¹⁰. En los últimos tiempos se han promulgado —en algunos casos con el auspicio de ALIDES¹¹— una serie de cuerpos legales que abordan la problemática ambiental, pero tanto las normas como su fiscalización generalmente dejan bastante que desear.

La intensa explotación agroindustrial ha creado otros problemas. El uso indiscriminado de productos químicos y pesticidas ha hecho que los campos de labranza necesiten cantidades cada vez mayores de estos insumos. El derrumbe de la industria del algodón en América Central fue un desastre ambiental producido en parte por el hombre. En otras ramas de la agroindustria también se han producido serios problemas, a raíz de los cuales no solo se ha afectado la salud de muchos trabajadores, sino además se ha expuesto a las poblaciones vecinas al deterioro de la calidad del aire y de los recursos hídricos.

Los recursos hidrobiológicos de la región sufren la sobreexplotación de las aguas territoriales y la destrucción de los manglares. La descarga de sustancias químicas y pesticidas hacia los sistemas fluviales ha tenido un efecto nocivo sobre los recursos

10 Véase Schatan (2000).

11 La Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) fue conformada en 1994 por los siete países centroamericanos como marco para enfrentar la temática ambiental en un contexto regional.

pesqueros marinos y de agua dulce. Todo esto ha dañado los arrecifes de coral, aun cuando el principal problema siga siendo el calentamiento de la atmósfera (del cual los principales responsables son los países desarrollados). En un momento en que todos los países centroamericanos están tratando de promover el ecoturismo, la falta de disposición para proteger los recursos hidrobiológicos es una actitud miope que tendrá serias repercusiones a largo plazo.

El crecimiento de la población urbana en América Central ha convertido el manejo de los recursos hídricos en un tema de primera prioridad. En muchas zonas la capa freática está bajando de nivel, lo que encarece el costo de abastecer a la población de agua potable. El agua que se bebe en un país frecuentemente proviene de otro, lo cual crea el potencial para que más adelante se produzcan roces entre los Estados por el control de los recursos hídricos. Como ya está ocurriendo en muchos países del mundo, en los años venideros el abastecimiento de agua potable será un tema fundamental en América Central¹².

La tercera limitante para la recuperación es la susceptibilidad ante los sucesos externos. Economías pequeñas y abiertas como las de América Central sufren de forma desproporcionada el impacto de los impactos externos, sean éstos positivos o negativos. La historia de la región ha demostrado en numerosas ocasiones el grado en que sus economías se encuentran expuestas a acontecimientos sobre los cuales no tienen ningún control. La integración fuera de América Central de los mercados de productos y factores —debido a la globalización— ha agudizado dicha susceptibilidad. Las nuevas tecnologías y los avances en las comunicaciones han reducido el lapso de tiempo que transcurre entre los acontecimientos externos y su manifestación a escala local.

A medida que las exportaciones de los países centroamericanos se han expandido y se han diversificado, también ha aumentado su grado de apertura. Como resultado, en la actualidad la región es más —no menos— susceptible a los eventos externos. Por ejemplo, cualquier modificación al arancel de ingreso de textiles y vestuario que Estados Unidos decida efectuar tendría graves consecuencias para las economías de la región. El alza de las tasas de interés en Estados Unidos podría causar una importante fuga de capital, en tanto que una catástrofe natural podría afectar el turismo receptivo durante años. América Central tendrá que afrontar las consecuencias de la apertura, pero necesita encontrar nuevas formas de contrarrestar los efectos deletéreos de los impactos negativos.

12 Véase Estado de la Región (1999), Capítulo 4.

Un cuarto problema es la baja productividad e inversión que caracterizan a las pequeñas y medianas empresas (PYME) que componen la mayoría del sector no exportador¹³. A pesar de todos los cambios registrados en los últimos diez años, el sector no exportador sigue siendo el segmento más importante de la economía. Si bien aquí se ubican una serie de empresas grandes y altamente capitalizadas (p. ej., de telecomunicaciones), la gran mayoría son PYME para las cuales la globalización representa un problema particularmente complejo. Por lo general, las PYME del sector no exportador están mal integradas con el resto de la economía y reciben muy poca atención. Mientras el sector exportador ha demostrado gran pujanza durante los 90, elevando la producción e introduciendo nuevos productos y servicios, el sector no exportador continúa atrapado en un círculo vicioso de poca productividad y baja inversión. Las PYME de este sector, aun cuando representan una alta proporción de los puestos de trabajo, no han sido capaces de acceder a los beneficios de la mayor productividad y las nuevas tecnologías, como ha sido el caso en el sector exportador.

El mayor obstáculo que enfrentan las PYME es la falta de crédito a un costo accesible. En las instituciones financieras de todos los países centroamericanos continúan existiendo enormes márgenes de diferencia entre la tasa de captación y la tasa de crédito, de modo que la tasa real de interés sigue siendo prohibitiva para la gran mayoría de las empresas del sector no exportador. Dado que comparadas con la gran empresa las PYME tienen menores barreras de ingreso, sus márgenes de utilidad son muy modestos. Esto no alcanza para generar la liquidez que pueda financiar una expansión, lo cual les impide crecer a través de la inversión. Demasiado pequeñas para integrarse de manera vertical, las PYME están obligadas a depender de insumos y servicios —tales como el transporte— que deben comprar al sector formal, donde las prácticas oligopólicas a menudo redundan en precios artificialmente inflados.

La quinta limitante es la pobreza generalizada que afecta a casi todos los países de la región; de hecho, no hay ninguna otra región de América Latina donde la pobreza afecte a una proporción tan elevada de la población. Esto limita el crecimiento económico, genera tensiones sociales y debilita los esfuerzos por promover la participación política. La falta de poder adquisitivo en amplios sectores de la población reduce el tamaño de los mercados internos, tanto a escala nacional como regional. Si se toma en

13 En el sector exportador también hay PYME (p. ej., el caso del café en Costa Rica). Si embargo, éstas no sufren problemas de baja productividad y baja inversión en el mismo grado que las PYME del sector no exportador.

cuenta el bajo poder adquisitivo de los sectores más desposeídos, un mercado de 35 millones de personas —lo suficientemente grande como para crear economías de escala en muchas actividades— se reduce cuando mucho a 10 millones. Por ende, los inversionistas locales y extranjeros interesados en expandir sus utilidades privilegian el mercado de exportación por sobre las ventas regionales.

La pobreza es además un factor negativo en la percepción que el inversionista extranjero tiene de la región. La falta de calificaciones que se asocia con altos niveles de pobreza aumenta los costos de capacitación para el empleador, al tiempo que el sector público carece de los recursos necesarios para completar la tarea que la educación formal no logró terminar. Los programas estatales orientados a los sectores de menores recursos se ven a menudo obstaculizados por las dificultades en proyectarse hacia comunidades aisladas que viven en el analfabetismo. Ningún modelo de desarrollo que se implemente en América Central se podrá considerar exitoso si no logra erradicar la pobreza.

Sexto, a pesar de algunos avances notables, el perfil general de los sistemas de salud y educación de América Central revela grandes deficiencias y desigualdades entre los países de la región. Hacia 1998 el 29% de la población centroamericana carecía de agua potable, en tanto que una proporción similar no tenía acceso normal a la salud¹⁴. En estas cifras se trasluce el desamparo en que viven las zonas campesinas, en especial en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Las comunidades indígenas de toda la región se ven particularmente afectadas. Por último, si bien se ha reducido la tasa de mortalidad infantil, salvo en el caso de Costa Rica (véase Tabla 2) los índices de salud materna muestran la continuidad de las falencias sistémicas¹⁵.

14 Estado de la Región (1999), pp. 164-166.

15 Para fines comparativos, el índice de mortalidad materna ese mismo año era de 48 en México, 25 en Chile y 8 en los Estados Unidos.

TABLA 2
Índices escogidos de salud materno–infantil en América Central, 1995-97

País	Atención de personal calificado*		Mortalidad materna** (por cada 100.000 nacidos vivos)
	Control prenatal(%)	Nacimientos(%)	
Belice	95	80	139
Costa Rica	92	97	29
El Salvador	56	62	60
Guatemala	54	35	190
Honduras	84	54	110
Nicaragua	87	87	124
Panamá	89	86	84

* Cifras de 1995.

** 1997.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (2000).

Un sistema de salud deficiente no es tan solo un problema de tipo social, sino que además incide negativamente sobre la productividad y la macroeconomía. El bajo nivel de productividad de América Central en comparación con otras partes del mundo se explica por muchos motivos, entre ellos las deficiencias del sistema de salud. Cualquier intento por elevar la productividad tendrá que tomar en cuenta la calidad de los servicios de salud y buscar nuevas formas de entregar atención a los sectores más expuestos de la población.

En el sector educación, durante los años 90 solamente Costa Rica y Panamá lograron altas tasas de alfabetización. En los otros cinco países, más del 20% de la población es funcionalmente analfabeta. Durante 1996–97, en Guatemala, Honduras y Nicaragua la matrícula a nivel primario —cifra que normalmente podría augurar una alfabetización total— alcanzaba apenas al 85% o menos de la cohorte etárea respectiva. La situación en el sector secundario de toda la región es mucho más seria y generalizada. La tasa de matrícula fluctúa entre un irrisorio 19,6% en Guatemala a un 67,1% en Panamá (véase Tabla 3). Más aún, en toda América Central el sistema público es relativamente ineficiente, según queda de manifiesto en las altas tasas de repitencia y la cantidad de años para el término de los estudios. Incluso en Panamá y Costa Rica, el alumnado tarda en promedio más de siete años en concluir seis años

de estudios (véase Tabla 3). Otro conjunto de problemas dice relación con el profesorado. En general, los maestros ganan sueldos bajos, les falta capacitación y no cuentan con los recursos pedagógicos necesarios¹⁶. Por último, los sistemas de educación superior de la región, gravemente afectados por los conflictos de los años 70 y 80, se caracterizan en la actualidad por universidades públicas deterioradas e ineficientes y por la proliferación de pequeñas instituciones privadas, muchas de ellas de dudoso nivel académico.

TABLA 3
Aspectos educacionales básicos escogidos en América Central, 1996-97

País	Matrícula neta		Tasa de repitencia (porcentaje)	Promedio de años para terminar la Educación primaria
	Educación primaria (porcentaje de la cohorte etárea)	Educación secundaria (porcentaje de la cohorte etárea)		
Belice	-	-	10,3	-
Costa Rica	101,7	57,7	10,1	7,7
El Salvador	91,4	59,2	4,1	7,4
Guatemala	69,3	19,6	14,5	9,3
Honduras	85,4	26,3	9,7	-
Nicaragua	73,5	29,1	12,6	10,3
Panamá	95,2	67,1	8,5	7,1

Fuente: Estado de la Región (1999), Walter (2000).

Un séptimo problema es la violencia. En los años 90 América Central se vio acosada por un tipo diferente de violencia a la que caracterizó el enfrentamiento político de los decenios anteriores. Aparentemente sin previo aviso, se desató en toda la región una ola de delincuencia caracterizada por el uso de extrema violencia. Aunque es un tanto difícil recabar antecedentes sobre delitos y violencia que permitan comparar la situación en los distintos países, los datos estadísticos existentes revelan una alarmante tendencia regional con importantes diferencias de un país a otro. Una

16 Véase Walter (2000).

comparación en cinco países de la tasa de homicidios de los años 90 muestra cifras extraordinariamente elevadas para El Salvador, Guatemala y Honduras y cifras mucho menores para Nicaragua y Costa Rica. Aun así, incluso en Costa Rica la tasa de homicidios creció por sobre un 40% entre 1991 y 1998 (véase Tabla 4)¹⁷. Otras manifestaciones del problema son los secuestros, los robos a mano armada, las pandillas juveniles y los delitos contra la propiedad. En toda la región, las encuestas de opinión señalan que la delincuencia y la violencia son los problemas que más inquietan a la ciudadanía.

La violencia en América Central tiene numerosos orígenes. Un conjunto de factores se deriva de los conflictos armados de los años 80, en particular la disponibilidad generalizada de armas, la desmovilización de efectivos del ejército y la guerrilla sin otra experiencia de vida que no sea combatir, la menor capacidad disuasiva de sistemas policiales y judiciales sometidos a un proceso de reformas de fondo, y una socialización generalizada de la violencia como método para la resolución de conflictos. Otros factores coadyuvantes son la ubicación favorable y permeabilidad de América Central a las acciones del crimen organizado internacional dedicado al narcotráfico, la migración ilegal, el tráfico de armas y el robo de automóviles; una distribución altamente desigual de la riqueza y el ingreso, y sistemas judiciales deficientes que tienden a generar más impunidad que justicia¹⁸. Sin embargo, cualesquiera que sean las razones, existen pocas dudas de que el deterioro de la seguridad ciudadana ejerce una fuerte presión negativa sobre las perspectivas de desarrollo de América Central a través de costos humanos y económicos directos, del desincentivo a inversiones y operaciones financieras que dependen del imperio de la ley, y del socavamiento de los avances hacia la consolidación de sistemas políticos de tipo democrático, entre otros efectos.

17 En 1997 se informaba para Panamá una tasa de homicidios de 6,9 por cada 100.000 habitantes, un poco mayor que la de Costa Rica (Estado de la Región (1999), p. 208. Para fines comparativos, en 1996 el promedio mundial era cercano a 5, la tasa en Estados Unidos era cercana a 10 y el promedio para América Latina era cercano a 30, cifra que superaba a las de todas las demás regiones del mundo.

18 Véase Call (2000).

TABLA 4
Muertes violentas en América Central, 1991-98*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	4,1 (132)	4,9 (160)	4,8 (160)	5,3 (182)	5,2 (184)	5,2 (189)	5,7 (210)	5,8 (222)
El Salvador	-	-	-	164,5 (9,135)	149,7 (8,485)	139,0 (8,047)	145,1 (8,573)	82,4 (4,970)
Guatemala	63,7	67,5	635	69,8	68,3	66,9	75,2	76,9
Honduras	-	-	-	38,2 (2,202)	36,8 (2,192)	37,2 (2,287)	41,0 (2,520)	40,7 (2,505)
Nicaragua	18,3 (732)	20,0 (826)	17,8 (762)	16,5 (725)	15,6 (707)	15,6 (662)	15,0 (679)	13,3 (639)

* Muertes por cada 100.000 habitantes; muertes totales entre paréntesis
Fuente: Call (2000).

Un octavo problema, y que se relaciona con varios de los siete anteriores, es la precariedad de las instituciones democráticas¹⁹. El aumento en los niveles de abstención en las elecciones nacionales, incluso en Costa Rica, es uno de los síntomas más visibles de este problema. Por lo general, los poderes Legislativo y Judicial siguen siendo débiles en comparación con el Poder Ejecutivo, perpetuando así un presidencialismo fuerte y centralizado y una frágil separación de poderes. Los sistemas político —partidistas se notan debilitados en su capacidad para mediar eficazmente entre la sociedad civil y el Estado—. Las prácticas políticas informales generalmente predominan por sobre los procedimientos establecidos de las instituciones formales, reproduciendo en los hechos algunas de las características excluyentes de los regímenes autoritarios anteriores. Cabe hacer notar que estas dificultades no son de manera alguna privativas de América Central, pero en países en donde la democracia electoral es un logro político relativamente reciente ello representa una grave amenaza para la legitimidad de las instituciones.

¹⁹ Este análisis se basa en el trabajo de Maihold y Córdova (2000).

4. El desafío de la globalización

4.1. El entorno exterior

Ningún análisis a largo plazo de América Central puede ser serio o factible si no toma en consideración el entorno exterior. Desde su independencia, los países de la región se han visto profundamente afectados —económica y políticamente— por su relación con el mundo exterior. La región está particularmente expuesta a los impactos externos —tanto positivos como negativos— y el clima intelectual en América Central es muy susceptible a las corrientes predominantes en Estados Unidos y Europa.

El tema más trascendente que la región deberá afrontar en los próximos veinte años es la globalización. Este manido concepto se refiere a la integración a escala mundial de los mercados de productos y factores por medio del movimiento de bienes, servicios, capitales, e incluso de la mano de obra. En este sentido, la globalización se viene produciendo desde la Segunda Guerra Mundial, pero experimentó un cambio cualitativo tras la apertura internacional de los mercados de capitales durante los años 80. En los últimos diez a quince años, el aumento en los flujos de capital —tanto directos como a través de inversionistas institucionales— ha sido más gravitante para derribar las barreras nacionales que toda la liberalización comercial lograda desde la creación del GATT en 1947.

Para países pequeños y vulnerables como los de América Central, la globalización representa un enorme desafío. Un país que da la espalda a la globalización, restringiendo el ingreso de importaciones con barreras arancelarias e imponiendo estrictos controles a los flujos de capital, no podrá aprovechar las mayores eficiencias que la intensificación del comercio y la inversión pueden aportar. Sin embargo, un país que abraza la globalización sin reservas, eliminando toda restricción sobre las cuentas corriente y de capital de la balanza de pagos, enfrentará serios problemas de ajuste y se expone a fuertes impactos externos en caso de revertirse los flujos de capital. No es un dilema fácil de resolver.

Tras la suspensión de las sesiones de la conferencia mundial de comercio realizada en Seattle en noviembre de 1999, algunos observadores plantean que la globalización ha tocado fondo. Para ello mencionan la actitud hostil de muchos países en vías de desarrollo hacia la mayor liberalización del comercio; la presión del mundo sindical por condicionar la expansión comercial a la adopción de normas laborales mínimas en la Organización Mundial de Comercio (OMC), y el fuerte trabajo de las

ONG en pro de la implementación de medidas de protección ambiental. No compartimos esa postura. El fracaso de la reunión de Seattle se debió a la falta de coincidencia entre Estados Unidos y la Unión Europea respecto de los alcances de una nueva ronda de conversaciones, y no implica que la globalización haya tocado fondo. Por el contrario, muchos estudios parecen indicar que la globalización todavía no logra recuperar los niveles que alcanzaba antes de la Primera Guerra Mundial, puesto que los flujos comerciales y de capital en relación con el PIB son menores que hace cien años atrás²⁰.

Nuestra opinión es que el comercio seguirá creciendo a una tasa superior al PIB, tal como lo ha hecho virtualmente cada año desde la Segunda Guerra Mundial, y que la OMC eventualmente logrará recuperar el terreno perdido en Seattle²¹. No obstante, es importante recordar que la globalización no depende enteramente de la OMC. El dinamismo de los flujos de capital poco y nada le debe a la OMC, en tanto que la mayor parte de las iniciativas de apertura comercial se debe a acuerdos regionales que no se han negociado bajo los auspicios de esta organización. Aunque los procesos de la OMC sigan en el limbo, estas iniciativas regionales seguirán fortaleciéndose. Esta tendencia tiene cierta relevancia para los países de América Central a la luz de las actuales negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Ahora bien, aunque se supone que el ALCA tendría que entrar en operaciones en el año 2005, las perspectivas actuales no son muy prometedoras. La negativa del Congreso estadounidense a conceder la vía rápida quiere decir que estas negociaciones carecen de urgencia. Mientras tanto, Brasil está haciendo una fuerte campaña para promover su propia versión de la integración hemisférica, una asociación denominada Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS). Si el ALCA no llega a concretarse, es muy factible que la administración estadounidense que asumió en enero del 2001 decida dar prioridad la integración a escala de América del Norte, entendida esta como todos los países al norte de Colombia. De hecho, la mayor parte del comercio estadounidense con América Latina se hace precisamente con estos países (México por sí solo representa el 50%)²², situación que se verá probablemente fortalecida tras la reciente ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del

20 Véase Feenstra (1998).

21 Véase Rodas (2000).

22 Véanse Bulmer-Thomas y Page (1999).

Caribe. Esto ampliará los lazos comerciales entre Centroamérica y Estados Unidos, incluso si dicha ampliación no cumple con la norma de la “paridad NAFTA” que pretenden los países de la región. Por último, cabe destacar que Vicente Fox, presidente electo de México, ha declarado que una de sus prioridades será la profundización del NAFTA (Tratado de libre comercio de Norteamérica).

Los países centroamericanos, en consecuencia, necesitan posicionarse para sacar provecho de los cambios que se produzcan durante las próximas dos décadas. Ahora bien, no todos los cambios en perspectiva serán necesariamente favorables: el mayor acceso al mercado estadounidense por parte de otros países tendrá un efecto negativo sobre los privilegios de que disfruta América Central en virtud de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe —con o sin la paridad que otorgue el NAFTA— en tanto que la ampliación de la Unión Europea de 15 a cerca de 30 países puede reducir las ventajas otorgadas bajo el Acuerdo de Cooperación existente entre las dos regiones²³. Por último, la extinción en el 2005 del Acuerdo Multifibra, si bien marca una importante victoria para el conjunto de los países en vías de desarrollo, plantea una serie de interrogantes un tanto incómodas respecto del futuro de las exportaciones centroamericanas de textiles y vestuario²⁴.

América Central debe además prepararse para un mundo en que la cantidad de monedas nacionales se irá reduciendo paulatinamente. El lanzamiento en enero de 1999 del euro, moneda que en el 2002 reemplazará a once monedas nacionales por una sola unidad de cambio, ha traído por consecuencia que más del 95% de los bonos internacionales hoy se valoricen en dólares o en euros. La liberalización de las cuentas de capital obliga a los países a reconsiderar sus tipos de cambio, y eventualmente, la naturaleza misma de sus regímenes monetarios. Durante los próximos veinte años muchas monedas nacionales desaparecerán a medida que los países adoptan el dólar (p. ej., Ecuador), el euro (p. ej., Estonia) o monedas regionales. América Central no está a salvo de estas presiones.

-
- 23 En la actualidad 12 países negocian en dos grupos su ingreso a la Unión Europea. En el primero están Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa. En el segundo se encuentran Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania. Con Turquía se iniciarán conversaciones una vez que se dé cumplimiento a las condiciones impuestas por la Unión Europea. Por último, nadie duda de que, después de las recientes elecciones, próximamente se invitará a Croacia a iniciar conversaciones para su ingreso.
- 24 El término en el 2005 de las cuotas para textiles y vestuario significa que América Central podrá perder algunas de sus ventajas geográficas como plataforma para la exportación hacia Estados Unidos.

4.2. Población

El eje central del desarrollo en América Central está en su gente; su capital humano. Aunque se supone que los beneficiarios de la actividad económica deberían ser los propios centroamericanos, en la práctica no ha sido así, según dejan de manifiesto sus altos niveles de pobreza y baja clasificación en el Índice de Desarrollo Humano. Un factor que cualquier modelo de desarrollo deberá tomar en cuenta es que el perfil demográfico de los países de América Central sufrirá profundas transformaciones durante los próximos veinte años.

Para los próximos veinte años (véase Tabla 5) se estima que la tasa de crecimiento poblacional de todos los países centroamericanos caerá por debajo del 2% anual, y en un caso —Panamá— por debajo del 1%. A primera vista esto parece positivo, pero de la Tabla 5 queda claro que, incluso con un menor crecimiento poblacional, en la región habrá de todas maneras una importante expansión demográfica. Es decir, hace falta una mayor reducción poblacional que permita fortalecer la capacidad de los gobiernos para hacerse cargo del déficit social heredado del pasado y dar una atención adecuada a la creciente población de la tercera edad. Existen importantes lecciones que extraer del ejemplo de otros países de América Latina, donde la disminución de la tasa de natalidad ha redundado en mayores oportunidades educativas y laborales, especialmente para las mujeres jóvenes. Sin embargo, por menor que sea, cualquier reducción en la tasa de crecimiento poblacional entregará a los gobiernos centroamericanos una oportunidad inmejorable para avanzar hacia un modelo de desarrollo orientado hacia la gente.

Aun así, la tarea será difícil. La expansión de la fuerza laboral durante los próximos veinte años necesariamente reflejará el crecimiento poblacional de los años 80 y 90, y será por ende superior a este. Es decir, será preciso encontrar el justo equilibrio entre las necesidades de las futuras cohortes —fundamentalmente invirtiendo en educación— y las de la fuerza de trabajo actual, para la cual la creación de empleos es un tema importante. Incluso si el fisco destinara todos sus recursos a atender las necesidades futuras y se apoyara en el sector privado para crear los puestos de trabajo que se necesitan hoy, existen límites a lo que se puede lograr.

TABLA 5
Perfil demográfico de América Central, 2000-20

	Población estimada (miles)		Tasa anual de crecimiento poblacional (%)			
	2000	2020	2000-05	2005-10	2010-15	2015-20
Belice	242	348	2.21	1.99	1.56	1.56
Costa Rica	4.023	5.592	2.03	1.73	1.49	1.33
El Salvador	6.276	8.534	1.82	1.58	1.39	1.35
Guatemala	11.385	18.123	2.58	2.44	2.26	2.01
Honduras	6.485	9.865	2.49	2.20	1.95	1.74
Nicaragua	5.074	7.997	2.67	2.37	2.15	1.90
Panamá	2.886	3.622	1.43	1.26	1.10	0.97
Total	36.372	54.081	2.29	2.06	1.86	1.67

Fuente: CELADE (1999) y CEPAL (1999).

Por este motivo, se espera que la migración constituya parte importante del cuadro demográfico durante los próximos veinte años²⁵. En América Central, el fenómeno migratorio internacional tiene actualmente dos dimensiones: el flujo neto fuera de la región (principalmente hacia Estados Unidos) y los flujos netos dentro de la región. Ambas dimensiones seguirán siendo importantes, como se verá en más detalle a continuación.

4.3. Pobreza

En términos de desarrollo socioeconómico dos décadas es un largo tiempo, de modo que vale la pena recordar lo que se puede lograr bajo circunstancias favorables. Corea del Sur, por ejemplo, pasó entre 1960 y 1980 de empobrecida sociedad campesina a gran potencia industrial. Algo similar ocurrió en el caso de Taiwán. Cuando inició sus reformas de mercado a fines de los 70, la República Popular China era uno de los países más pobres del mundo, apenas capaz de alimentar a su propia población y

25 Véase Mahler (2000).

con exportaciones que representaban menos del 5% del PIB. Actualmente China es uno de los países de mayor crecimiento del mundo, con exportaciones al nivel de muchos países de la Unión Europea y un ingreso per cápita que se ha duplicado en cada una de las últimas tres décadas²⁶.

En vista del actual estado de los recursos humanos y de capital en América Central, no creemos que un crecimiento del PIB al estilo asiático sea factible, y en términos ambientales, tampoco deseable. Nuestra proyección más optimista muestra un crecimiento anual del PIB del orden del 6% para los próximos veinte años²⁷. En el contexto de la experiencia reciente, ello sería un logro enorme. Implica que con respecto a 1997 el ingreso per cápita hacia el año 2020 se habría más que duplicado, y que el promedio regional se elevaría a los niveles del Chile actual.

Una proyección de crecimiento acelerado importa un cambio significativo en la estructura de producción, donde el sector agrícola como proporción del PIB (véase Tabla 6) desciende desde un 17,9% en 1997 a un 12,1% en el 2020. Esta cifra es mayor al promedio actual de América Latina, pero coincide con la tendencia mundial a la baja en la actividad agrícola según aumentan los niveles de ingreso. El sector manufacturero, sin embargo, no necesariamente saldría ganando de una caída relativa en la actividad agrícola, y de acuerdo nuestras proyecciones, se mantendría en un 16% (es decir, creciendo junto con el PIB). El gran ganador sería el sector servicios, cuya participación en el PIB se elevaría de un 50% en 1997 a un 58,4% en el 2020. Si bien los productos agrícolas y manufacturados seguirían constituyendo el grueso de las exportaciones, serán los servicios los responsables de la creación de nuevos puestos de trabajo. Esto tiene especial relevancia para la planificación de muchas políticas públicas, especialmente en el ámbito de la educación y la creación de empresas.

Otro objetivo importante es que el crecimiento favorezca a los países más pobres —especialmente Honduras y Nicaragua— de modo de acortar la brecha que se observa en los niveles de vida de un país y otro. Como lo demuestra la experiencia de los países menos desarrollados de la Unión Europea, esto no quiere decir que los demás tengan que crecer a un ritmo más lento. Una profundización de las divergencias en el ingreso per cápita en América Central podría acelerar la migración intrarregional, generar inestabilidad y socavar los esfuerzos por promover la integración regional, todo lo cual no beneficiaría a nadie.

26 Véase Banco Mundial (1997), Figura 1.2, p. 4.

27 Véanse detalles sobre los distintos supuestos en Zuvekas (2000).

TABLA 6
Estructura productiva en 1997 y 2020 (% del PIB)

	1997	Proyecciones para el 2020		
		Baja	Base	Alta
PIB acumulado	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	17,9	16,0	13,7	12,1
Manufacturas	16,0	17,9	16,0	16,0
Minería / Servicios básicos/ Construcción	7,0	7,8	7,8	7,0
Administración pública y defensa	9,1	8,1	7,3	6,5
Servicios privados	50,0	50,2	55,2	58,4

Fuente: Zuvekas (2000), Tabla 5, p. 52.

Acortar la brecha en los niveles de vida es un enorme desafío que, a nuestro juicio, es imposible de lograr sin que la integración regional desempeñe un papel primordial. En la Unión Europea, la convergencia entre los países más y menos desarrollados fue posible a través de una serie de instrumentos regionales que por falta de recursos serían imposibles de reproducir en América Central. No obstante, existen varias alternativas. Las instituciones financieras regionales e internacionales deben dar cierta ponderación a la necesidad de la convergencia en sus políticas crediticias; los países donantes deben considerarla en sus políticas comerciales y no solo en la cooperación para el desarrollo, y los países de América Central deben elaborar mecanismos que a largo plazo favorezcan a los menos desarrollados. Este tema se expondrá en mayor detalle en la sección relativa a la integración regional.

Una perspectiva de desarrollo a largo plazo para América Central no puede desconocer flagelos tales como la pobreza, la distribución desigual del ingreso y la degradación ambiental, todos problemas para los cuales no existen soluciones de corto plazo. En lugar de ello, lo que se necesita para los próximos veinte años son estrategias de desarrollo con perspectivas reales de mejorar la situación. La “teoría del chorro”, que no tuvo ni tendrá perspectivas de éxito, no es una alternativa viable. En el

caso de Chile, país que ha reducido sustancialmente la pobreza durante los últimos 15 años, sucesivos gobiernos han cuidado de no apoyarse exclusivamente en el crecimiento económico; por el contrario, han afrontado las falencias sociales con políticas creativas orientadas directamente a la erradicación de la pobreza. Y a pesar de su retórica neoliberal, Chile financia estos programas con uno de los más altos niveles de tributación con respecto al PIB²⁸.

La mayor parte de los gobiernos de América Central afrontan la difícil tarea de elaborar políticas públicas que permitan superar la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y controlar la degradación ambiental. Sin embargo, en términos de modernización, el Estado va a la zaga del sector privado formal²⁹. La base tributaria es limitada y la evasión es cosa habitual. Por debajo de una pequeña élite de burócratas altamente capacitados existe una masa de funcionarios públicos mal calificados y peor pagados a cargo de implementar las políticas públicas. Durante las próximas dos décadas esta situación tiene que cambiar. El Estado no puede llevar a cabo su función esencial si carece de recursos y no logra atraer una fuerza de trabajo talentosa y preparada. Para este problema tendrán que buscarse soluciones creativas, inclusive —de ser preciso— compartir los recursos humanos disponibles a escala regional.

Ahora bien, ninguna política pública es más importante que la formación de capital humano, y es por ello que nuestro trabajo le otorga fundamental importancia a la política educacional. Se necesitarán más recursos, y aquellos que ya están destinados tendrán que utilizarse de manera más eficiente. Este es un tema que se repite en el mundo entero, pero que tiene particular relevancia para América Central, donde, por un lado, el gasto por alumno es generalmente muy bajo, y por otro, la repitencia de grados y asignaturas genera una pérdida de recursos. Costa Rica, país que actualmente está cosechando los beneficios de haber dado primera prioridad a la formación de capital humano, ha demostrado lo que se puede lograr a largo plazo sin necesariamente destinar una parte desmesurada del gasto público a la educación.

28 Véase Banco Interamericano de Desarrollo (1999), Tabla C-1, p. 220.

29 Véase Sojo (2000).

5. El proyecto Harvard-INCAE

Durante los años 90, distintos proyectos estudiaron las limitantes que enfrenta el proceso de desarrollo en América Central y formularon recomendaciones para la adopción de diversas políticas públicas. De hecho, en la elaboración de este informe hemos tenido presente a aquellos que nos antecedieron. Muchos de estos informes tienen puntos en común, pero también diferencias de énfasis. En esta sección destacaremos uno de ellos —el proyecto Harvard-INCAE —³⁰ y expondremos los puntos de convergencia con él antes de esbozar los rasgos constitutivos específicos de nuestro modelo de desarrollo. Escogimos este proyecto porque es uno de los más conocidos y porque goza de respaldo al más alto nivel.

El proyecto Harvard-INCAE se inspira en el trabajo de Michael Porter, y en particular en su obra monumental *The Competitive Advantage of Nations*, publicada en 1990. En este trabajo, basado en la experiencia de los países capitalistas avanzados con Corea del Sur y Singapur, Porter expone una teoría del crecimiento en la cual los países transitan desde una economía basada en los factores productivos hacia una economía basada en la inversión, y finalmente hacia una economía basada en la innovación. Cada una de estas etapas de crecimiento se supone superior a la anterior, y en cada una hay cuatro elementos que determinan el grado de éxito o fracaso: 1) Calidad y cantidad de los factores productivos; 2) Condiciones de la demanda en el mercado interno; 3) La presencia de industrias interconectadas (generalmente conocidas como núcleos); y 4) Estrategia, estructura y rivalidad empresarial.

Si bien estos cuatro elementos son interdependientes, las políticas públicas influyen sobre la relación que existe entre ellos y pueden incidir sobre el éxito o fracaso de cada etapa. El Estado, por ende, tiene un importante papel que cumplir incluso si los actores principales son las empresas y la mayor parte de las decisiones se adoptan a nivel de mercado.

Porter rechaza teorías tradicionales respecto de las ventajas comparativas y aboga por un enfoque diferente en el cual las empresas —y los países— crean ventajas comparativas a través de la inversión y la innovación. Esto permite a los países pasar de una etapa a la otra y, en concreto, dejar atrás la etapa de crecimiento con base en los factores productivos, la que Porter considera inferior a las otras dos.

30 Véase INCAE-HIID (1999).

Un aspecto central de este enfoque es el concepto de *núcleos*, que en 1998 Porter definió como “una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas de un ámbito determinado”³¹.

El proyecto Harvard-INCAE adapta este marco intelectual al caso de América Central, postulando que el objetivo es pasar del crecimiento con base en productos básicos a un crecimiento con base en la inversión, para lo cual se deben desarrollar cuatro núcleos: turismo, agroindustria de alto valor agregado, textiles y vestuario, y la manufactura de piezas electrónicas y prestación de servicios informáticos.

Para promover la creación de tales núcleos, el proyecto plantea que se deben efectuar reformas en cinco grandes áreas —competitividad empresarial, medio ambiente, gobernabilidad, reforma judicial y macroeconomía— y establecer cuatro prioridades: un corredor logístico centroamericano, fortalecimiento del sistema financiero, certificación de la sustentabilidad del turismo, y fuerte inserción en el mercado del desarrollo limpio que se abre a raíz del Protocolo de Kioto. El proyecto concluye señalando un conjunto de metas para los siguientes veinte años, entre ellas acelerar al 5% la tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita y reducir la pobreza a menos del 15% de los hogares.

El proyecto Harvard-INCAE tiene muchos aspectos positivos. Constituye la primera vez en cuarenta años —desde la conformación del Mercado Común Centroamericano (MCCA)— que se hace un estudio regional con el apoyo de todos los gobiernos³². Muchas de las recomendaciones que plantea son muy sensatas y los estudios que encomendó son de gran calidad. El proyecto desató un serio debate respecto del modelo de desarrollo para la región y despertó el interés por América Central en otras partes del mundo.

5.1. Etapas de crecimiento

El proyecto Harvard-INCAE da por sentado que América Central se encuentra en la etapa de crecimiento basado en los factores productivos, en la cual el patrimonio constituido por la infraestructura, los recursos naturales, la tierra, la mano de obra y el capital converge para generar un aumento productivo que no conlleva un aumento

31 Véase Porter (1998). El tema de los núcleos en los países en vías de desarrollo se trata en el número especial de *World Development* de septiembre de 1999.

32 El proyecto Harvard-INCAE está enfocado a los cinco principales países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Belice y Panamá fueron omitidos.

significativo de la productividad. Se asume que el crecimiento con base en los factores productivos implica menores tasas de inversión, y por tanto se percibe como inferior al crecimiento con base en la inversión. No obstante, esta distinción es más aparente que real. La economía chilena, por ejemplo, ha sido durante los últimos quince años una de las más exitosas de América Latina y ha mantenido altas tasas de inversión, pero su crecimiento se ha logrado con base en factores productivos derivados de recursos naturales. El crecimiento basado en los factores productivos también puede darse con base en la inversión.

Porter, y por ende el proyecto Harvard-INCAE, objetan el crecimiento con base en los factores productivos argumentando que el aporte acumulado de los factores no produce un aumento significativo en la Productividad Total de los Factores (PTF). Como es reconocido por todos los economistas, el crecimiento de la PTF —el aumento del producto corregido según el aporte de todos los sectores— es fundamental para el desarrollo en los países de altos ingresos, donde la acumulación de capital por sí sola puede fácilmente generar utilidades decrecientes e inversiones antieconómicas (como ocurrió en Japón). Sin embargo, el crecimiento de la PTF no tiene la misma importancia en países pobres, donde la razón capital/fuerza de trabajo es muy baja y el capital —tanto natural como físico— se puede acumular durante años sin que produzca utilidades decrecientes. De cualquier modo, en los países pobres la acumulación de capital está casi invariablemente asociada a la transferencia de tecnología, de modo que un aumento de la productividad total de los factores es perfectamente posible.

El crecimiento en América Central se ha basado siempre en los factores productivos y es poco probable que ello vaya a evolucionar durante las próximas dos décadas³³. De hecho, la teoría tradicional sobre ventajas comparativas, tales como el teorema de Hecksher-Ohlin, sigue siendo válida en el contexto centroamericano, donde las exportaciones tienden a utilizar de forma intensiva factores productivos relativamente abundantes (tierras agrícolas, mano de obra) en tanto que los productos que compiten con las importaciones tienden a utilizar de forma intensiva un factor productivo relativamente escaso (capital). Es por ende poco probable que en las próximas dos décadas América Central pueda escapar de un modelo de desarrollo basado en los factores productivos, como tampoco es necesariamente deseable que ello ocurra.

33 Véase Rodas (2000).

El concepto de competitividad que plantea Porter privilegia cuidar los aspectos macroeconómicos y dejar la toma de decisiones microeconómicas al empresario. Otras teorías de la competitividad ponen mayor énfasis sobre la necesidad de que los actores políticos elaboren estrategias para eliminar los cuellos de botella que impiden el desarrollo a nivel institucional e infraestructural. Consideramos que este enfoque multidimensional es más adecuado al contexto centroamericano, donde es necesario interpretar la competitividad de forma amplia.

5.2. Núcleos

En la práctica, tres de los cuatro núcleos que plantea el proyecto Harvard-INCAE dependen fuertemente de factores productivos existentes. El turismo —y especialmente el ecoturismo que propicia el proyecto— depende de los recursos naturales, la agroindustria de alto valor agregado depende de la tierra, y los textiles y el vestuario dependen de la mano de obra barata. El cuarto núcleo (manufactura de piezas electrónicas y prestación de servicios informáticos) es el único verdaderamente coherente con los objetivos declarados por el proyecto Harvard-INCAE.

Como ya hemos aclarado anteriormente, a nuestro juicio la dependencia de estas actividades sobre los factores productivos existentes no constituye una crítica grave, pero sí dudamos que tales actividades se puedan constituir en núcleos. Si recordamos la definición que hace el propio Porter (“concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas de un ámbito determinado”) se hace difícil sostener que el sector textil y vestuario sea un núcleo, puesto que el espectacular crecimiento de este sector se debe a la producción de las maquiladoras. Casi todos los insumos de la maquila son importados y sus exportaciones son altamente susceptibles a las concesiones tributarias que hacen los códigos arancelarios de Estados Unidos. Igualmente, la agroindustria de alto valor agregado es una actividad que normalmente opera relativamente aislada del mercado interno, en tanto que el turismo —especialmente el ecoturismo— casi por definición no constituye un núcleo, dado que para proteger el medio ambiente debe evitar la concentración geográfica.

La cuarta actividad —piezas electrónicas y servicios informáticos— es ciertamente un núcleo en Costa Rica, donde INTEL se ha beneficiado de la preexistencia de una industria de *software* y ha sido un factor en la aparición de actividades secundarias. Sin embargo, dudamos que otros países centroamericanos sean capaces de reproducir

el éxito costarricense en este sector, como también dudamos que el núcleo costarricense vaya a ampliarse al resto de la región. El interés de las multinacionales tecnológicas por Costa Rica se explica por su mano de obra calificada, sistema político estable y poder judicial independiente que entrega seguridades de que los contratos serán respetados. Este “patrimonio” es difícil de reproducir rápidamente en otros países.

También cuestionamos que estas cuatro actividades sean novedosas. La agroindustria ha sido la viga maestra de las economías centroamericanas durante siglos, y el énfasis en el “alto valor agregado” siempre ha sido un objetivo. El turismo se ha estado desarrollando fuertemente en la región durante muchos años, y actualmente está recuperando el terreno perdido a raíz de la crisis regional de los 80. Las exportaciones de maquilas han estado creciendo fuertemente durante los últimos diez años. La cuarta actividad —electrónica y servicios informáticos— es nueva, pero INTEL había optado por invertir en Costa Rica antes del lanzamiento del proyecto Harvard-INCAE. El que se hayan escogido estas cuatro actividades parece ser más bien una racionalización del modelo de desarrollo ya vigente en la región que un intento por plantear algo nuevo.

Un núcleo de verdad tarda largos años en crearse. No solo se debe involucrar a un gran número de empresas, sino que elaborar las normas bajo las cuales estas deben competir y colaborar toma tiempo. Son estas normas lo que redundan en menores costos de producción para todos los integrantes del núcleo y conducen al intercambio de información. La industria del vidrio en Italia, por ejemplo, es el modelo clásico de un núcleo donde la innovación, el cambio tecnológico y la sensibilidad ante las condiciones de la demanda interna y externa son las constantes. Plantear que durante los próximos veinte años se podrán conformar núcleos como este en América Central no tiene asidero en la realidad.

El proyecto Harvard-INCAE hace una ferviente argumentación en pro de la integración regional en América Central, y sostiene que la promoción de estas cuatro actividades potenciará este proceso. Compartimos el énfasis en la necesidad de la integración, pero nos manifestamos escépticos respecto de la incidencia de estas actividades en la cooperación regional. Las exportaciones de textiles y vestuario —actividades nacionales orientadas al mercado norteamericano— no solo no construyen vínculo alguno entre los diferentes países, sino que son extremadamente susceptibles a las condiciones de la demanda internacional. En el 2005, cuando se termine el sistema de cupos al extinguirse el Acuerdo Multifibra, es dable que algunas de estas exportaciones desaparezcan a medida que el capital se retire de América Central a causa de que sus

cupos —y quizás sus ventajas arancelarias— han dejado de existir. La agroindustria de alto valor agregado podría tener mejores perspectivas a largo plazo como actividad exportadora, pero a escala regional los lazos entre las empresas de este sector son mínimos. Respecto del núcleo de alta tecnología en Costa Rica, según planteábamos anteriormente, lo más probable es que siga aislado del resto de la región. El turismo es la única actividad que realmente se puede presentar como capaz de promover la integración regional; por ejemplo, a través de la Ruta Maya u otras iniciativas similares³⁴.

5.3. Los actores

El proyecto Harvard-INCAE instala en el centro de su análisis a los grupos empresariales, en alianza con los gobiernos y las instituciones regionales. La sociedad civil, las ONG, el movimiento sindical y las cooperativas campesinas tienen en este proyecto un perfil muy bajo. Más aún, se observa una clara preferencia por aquellas empresas que puedan aportar a la promoción de los cuatro “núcleos” señalados anteriormente.

Este enfoque corre el riesgo de agudizar las tensiones sociales que han dividido a las sociedades centroamericanas durante ya tantos años. Más aún, los grupos empresariales favorecidos en el estudio actúan todos en el campo del comercio internacional, lo cual genera un fuerte sesgo a favor del sector exportador. De hecho, uno de los objetivos del proyecto Harvard-INCAE es elevar la relación comercio (exportaciones más importaciones)–PIB en un 150% hacia el año 2020³⁵. Este objetivo requiere de un grado de apertura que dejaría a la región mucho más expuesta a los impactos externos.

A nuestro modo de ver, el crecimiento debe ser incluyente y conceder mucha mayor relevancia al sector no exportador, donde se concentran las PYME. El problema en América Central no es tanto el sector exportador —que ha sido y sigue siendo muy dinámico, con altas tasas de productividad e inversión—, sino el sector no exportador, el que sigue atrapado en un círculo vicioso de poca productividad y baja inversión. En el contexto centroamericano, un modelo de desarrollo que no tome en consideración al sector no exportador tendrá pocas posibilidades de llegar a buen puerto.

34 La Ruta Maya es un recorrido turístico que pasa por todos los países donde se han descubierto restos arqueológicos mayas de importancia.

35 Véase INCAE-HIID (1999), Matrix 8.1, p. 154

Estas son las principales diferencias entre el proyecto Harvard-INCAE y nuestro propio enfoque. No obstante, hay muchos puntos de convergencia. Centroamérica efectivamente necesita aumentar el valor de sus exportaciones durante los próximos veinte años, de modo que las propuestas de Harvard-INCAE en el sentido de mejorar la competitividad a escala nacional son muy importantes. Igualmente importante es dar prioridad a la creación de un corredor logístico, puesto que con ello se crearán oportunidades para diversificar las exportaciones en cada país, y no tan solo en los cuatro núcleos. De hecho, somos de la opinión de que las actividades de promoción de exportaciones no deben centrarse demasiado sobre sectores específicos, puesto que “apostar a ganador” es un ejercicio un tanto peligroso.

Lo que falta en la propuesta de Harvard-INCAE es un conjunto de políticas que contribuyan a estimular aquellos sectores que no exportan al resto del mundo. En ese contexto, consideramos que nuestro énfasis sobre la integración regional y las PYME va más lejos que Harvard-INCAE en la creación de oportunidades para el sector no exportador. En un modelo de desarrollo para América Central, la elevación de la productividad, la creación de oportunidades para exportar a países vecinos y la reducción del costo del crédito son todos factores igualmente importantes.

Por una parte reconocemos el valioso aporte que hace el proyecto Harvard-INCAE en el ámbito del desarrollo sostenible. La propuesta de insertar a América Central en el mercado del desarrollo limpio creado por el Protocolo de Kioto es notable. Por otro lado, nos manifestamos algo más escépticos respecto de la posibilidad de lograr un desarrollo sostenible en Centroamérica en los próximos veinte años, aun cuando tenemos nuestras propias ideas respecto de la forma en que los gobiernos de la región podrían acercarse un poco más a una situación ideal. No obstante, nos asiste la convicción de que la sostenibilidad no es un asunto puramente técnico y que se requiere de un grado mucho mayor de participación de los organismos de base. De poco servirán las normas legislativas nacionales o los acuerdos intergubernamentales si el ciudadano común de América Central no adquiere un mayor nivel de conciencia respecto de los peligros que entrañan las prácticas ambientales actualmente en uso en la región.

El proyecto Harvard-INCAE se orienta principalmente a la élite empresarial responsable de la promoción de las exportaciones no tradicionales. El proyecto ha realizado con este sector una excelente labor que ha permitido romper con las actitudes fatalistas respecto de la diversificación de las exportaciones fuera de la región. Estamos plenamente de acuerdo en que para lograr los objetivos del desarrollo es necesario trabajar estrechamente con estos sectores. Ello no obstante, estamos también

muy conscientes del carácter excluyente del desarrollo en América Central, donde con mucha frecuencia quienes se benefician son tan solo pequeños grupos. Por ende, subrayamos la importancia de invertir en capital humano y social y de poner mayor énfasis en el tema de la participación.

Estos son los temas que aborda el modelo de desarrollo de largo plazo que proponemos a continuación. El núcleo de este modelo está constituido por una profundización del proceso integrador que va más allá de lo que vislumbra el proyecto Harvard-INCAE. Seguidamente viene una sección sobre el manejo de recursos ambientales en que enunciamos un conjunto de políticas que, a nuestro juicio, harán que el desarrollo regional sea más sostenible. Luego centramos la atención sobre el tema del capital humano y social, donde el énfasis está puesto sobre el fortalecimiento de la capacidad de las personas para participar más plenamente en el proceso de desarrollo, para terminar con una sección sobre Estado y participación ciudadana en que abordamos la necesidad de una mayor participación.

6. Un modelo de desarrollo de largo plazo para América Central

Hasta ahora hemos hablado en términos generales sobre el desarrollo en América Central durante las próximas dos décadas, y es por tanto momento de exponer nuestras ideas en mayor detalle. Estas ideas se derivan en parte del trabajo realizado por nuestro equipo de consultores especializados, pero se extienden mucho más allá en ciertos aspectos fundamentales.

Lo medular de nuestra propuesta es un modelo incluyente de desarrollo que no deja al margen a ningún sector de la economía. No creemos que el desarrollo sea sostenible si solo se concede prioridad a un pequeño número de actividades. Los nexos entre las diferentes ramas de la economía centroamericana y entre los diferentes países centroamericanos son demasiado precarios como para sostener ese tipo de métodos. Por supuesto, en un proceso de desarrollo siempre habrá ganadores y perdedores, pero lo que se debe evitar es un modelo que sistemáticamente favorezca a un sector a expensas de otro.

Estamos, por tanto, a favor de un modelo exportador cuyo eje no sea solo el crecimiento de las exportaciones. La distinción es fundamental. Que las exportaciones sean el motor de la economía implica un sector exportador cuya producción neta

crece a un ritmo mayor que el PIB, pero cuyos lazos con el sector no exportador son lo suficientemente sólidos y mutuamente potenciadores como para producir transferencia de tecnología y aumento de la productividad. El crecimiento de las exportaciones por sí solo, en cambio, significa un rápido crecimiento de las exportaciones acompañado por un rápido crecimiento de las importaciones y por presiones adicionales sobre los sectores de la economía que compiten con estas últimas.

El primer tipo de crecimiento es superior al segundo, pero en América Central los lazos entre los sectores exportadores y no exportadores son aún muy limitados. Es por ello que un modelo de desarrollo para la región debe dar cuenta explícita de las necesidades del sector no exportador. Aunque este sector vende primordialmente en el mercado interno, podría ser fácilmente inducido a expandirse hacia el mercado regional. Dentro de él se cuentan múltiples pequeñas y medianas empresas para las cuales la apertura financiera y comercial hasta ahora ha traído escasos beneficios.

Un modelo de desarrollo de largo plazo para América Central debe incluir a todos los países. Elaborar políticas que beneficien a las economías más pudientes y pujantes no es difícil, pero, ¿qué queda para los demás? Honduras y Nicaragua, en particular, están muy rezagados con respecto al resto de la región en términos de ingreso per cápita (véase Tabla 1) y se advierten pocas perspectivas de una convergencia temprana³⁶. Una ampliación de la brecha produciría presiones migratorias, desestabilizaría a la región y perpetuaría la percepción negativa del mundo exterior. Cerrar la brecha tiene que ser uno de los aspectos centrales de cualquier elaboración teórica para la América Central de las próximas dos décadas.

El desarrollo tiene múltiples dimensiones. Es fácil asumir que la económica debe predominar por sobre las demás, pero tanto o más importante es el desarrollo social. Esto quiere decir que los indicadores sociales deben constituirse en parte integrante —y no optativa— de cualquier medición del desarrollo. También quiere decir que la sociedad civil debe participar adecuadamente en el proceso de desarrollo. Un modelo de desarrollo dirigido exclusivamente por una élite siempre corre el riesgo de caer bajo el control de intereses sectoriales. En América Central, este ha sido y sigue siendo un problema serio. Más adelante pasamos revista a algunos métodos que permitirían abrir el proceso de desarrollo a una mayor participación.

36 La condonación de la deuda de Honduras en julio del 2000 bajo el programa Países Pobres Altamente Endeudados, así como su posible extensión a Nicaragua, son acontecimientos positivos. No obstante, la condonación de la deuda de estos países no será por sí sola una medida suficiente para cerrar la brecha en el ingreso per cápita con respecto al resto de América Central.

Por último, se debe procurar que el desarrollo sea lo más sostenible posible. Nos merecen dudas quienes aseveran que el desarrollo puede ser verdaderamente sostenible en un mundo en que el producto y la población crecen a pasos agigantados. El desarrollo sostenible en un sentido estricto tendrá que esperar hasta que la población mundial se estabilice y se hayan inventado nuevas tecnologías. No obstante, todos los países y regiones tienen la responsabilidad de implementar modelos de desarrollo que reduzcan el daño ambiental al mínimo. Este factor es especialmente importante en América Central, donde el desarrollo de los últimos decenios está amenazando al ecosistema y a la biodiversidad.

6.1. Integración regional

En países desarrollados y en vías de desarrollo, la importancia del Estado nación se ha reducido a medida que avanza la globalización. El proceso de toma de decisiones se está trasladando hacia arriba a instancias supranacionales tales como la Organización Mundial de Comercio, y hacia abajo a los gobiernos provinciales y municipales. Ni siquiera Estados Unidos, la única superpotencia que queda en el mundo actual, está a salvo de estas fuerzas centrífugas, a pesar de las reservas que muchos ciudadanos estadounidenses expresan en las calles y en las urnas.

El traspaso de la soberanía a instancias supranacionales es un acto voluntario que, desde un punto de vista político, es más fácil de aceptar cuando los Estados ejercen un control directo sobre las instancias en cuestión. Este es uno de los aspectos más atractivos de los sistemas de integración regional, puesto que los Estados miembros —incluso los más pequeños— conservan un grado de control sobre las decisiones que se le quitan al Estado nación. La historia de la Unión Europea, que hoy se prepara para pasar de 15 países miembros a un posible total de 29³⁷, es un buen ejemplo de lo que se puede lograr de manera voluntaria al mancomunar la soberanía. Los avances logrados por la UE no han sido fáciles, pero a cada paso del trayecto los Estados miembros han demostrado tener la voluntad política para superar numerosos obstáculos. Si bien en términos militares existe una sola superpotencia, en muchas otras áreas la Unión Europea sí se puede equiparar con los Estados Unidos.

37 Véase nota 13.

No todos los Estados están en condiciones de adherir a sistemas de integración regional, y muchos mantienen con sus vecinos disputas limítrofes por derechos mineros o acceso a recursos hídricos. En otros casos, un historial de desconfianza y suspicacia convierte la colaboración regional en un objetivo difícil, si no imposible. Los países de América Central, sin embargo, se encuentran en situación privilegiada³⁸. Los cinco principales —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— conformaron el Mercado Común Centroamericano (MCCA) a principios de los años 60; Panamá ha estado asociada al MCCA por muchos años, y en la actualidad incluso Belice ha empezado a colaborar con sus vecinos en ciertos foros regionales.

A pesar de su posición de privilegio, América Central aún no constituye una región propiamente tal, salvo en un sentido estrictamente geográfico. Aun cuando el comercio intrarregional ha crecido durante los 90, este sigue representando menos del 20% de las exportaciones y menos del 15% de las importaciones³⁹. La meta de la desgravación arancelaria todavía no se logra, y las instituciones regionales —debilitadas y carentes de recursos— no son capaces de asegurar que las decisiones ejecutivas se traduzcan en hechos. Existen trabas para-arancelarias generalizadas y la región aún está muy lejos de ser un mercado único, lo cual hace imposible que las empresas puedan hacer uso de economías de escala.

Si bien estos problemas son de larga data⁴⁰, el advenimiento de la globalización los ha convertido en temas que requieren de una urgente solución. Los mercados internacionales de capital no perciben a América Central como una región, en tanto que los internos son demasiado pequeños y subdesarrollados como para atraer a los inversionistas institucionales. La clasificación de riesgo-país sigue siendo negativa, al punto que ningún estado ha podido evitar la percepción de que vive en un “mal vecindario”. La cantidad —y lo que es más importante, la calidad— de los flujos de capital se reduce debido a la incapacidad de América Central para presentarse ante el mundo como una región.

38 Esta aseveración puede parecer inmoderada en vista de las tensiones producidas a principios del 2000 entre Belice y Guatemala, por una parte, y entre Honduras y Nicaragua, por la otra. Sin embargo, en todo el mundo los sistemas de integración regional están sujetos a tensiones bilaterales entre los Estados miembros, y América Central no es la excepción.

39 Esta diferencia se produce porque, aun cuando las exportaciones e importaciones intrarregionales son iguales, en América Central las importaciones extrarregionales son mucho mayores que las exportaciones extrarregionales.

40 Para mayores detalles, véase Solís (2000).

6.1.1. Instituciones

Todo sistema de integración regional requiere de un conjunto de instituciones que garanticen un manejo administrativo eficiente. Los sistemas existentes han adoptado una gama muy diversa de ordenamientos institucionales y no hay motivo para pensar que un determinado tipo de instituciones sea mejor que otro. Encontrar el punto exacto de equilibrio entre instancias de decisión supranacionales e intergubernamentales es siempre difícil, pero las instituciones deben ser capaces de cumplir los objetivos de los Estados miembros y de garantizar la implementación de resoluciones y la resolución de disputas. Los ordenamientos institucionales de la integración regional centroamericana son deficitarios en estos tres aspectos.

Respecto de estas deficiencias existe plena conciencia *dentro y fuera* de América Central. De hecho, una de las prioridades de la cumbre de mandatarios centroamericanos de 1995 fue la reforma institucional. En la siguiente cumbre, realizada en Panamá en 1997, los presidentes aprobaron un informe elaborado por un equipo de destacados centroamericanos⁴¹ donde se enumeraban una serie de medidas a adoptar. Sin embargo, las deficiencias de fondo permanecen inalterables, al punto de que la relevancia de varias instituciones está siendo cuestionada no solo por la sociedad civil, sino que incluso por los mismos mandatarios.

Varias de estas críticas son plenamente justificadas. No está de manera alguna claro, por ejemplo, qué papel juega el Parlamento Centroamericano en el proceso de integración. Más aún, América Central carece de un ordenamiento institucional que le permita hablar con una sola voz en las negociaciones internacionales. Como es de apreciar, ello redundaría en que no se esté dando cumplimiento a uno de los principales objetivos del regionalismo de nuevo cuño: potenciar la influencia extrarregional de los Estados. Por su parte, cabe destacar que, considerando la importancia de contar con una instancia regional de resolución de disputas, la hostilidad que muestran ciertos sectores hacia la Corte Centroamericana de Justicia es totalmente injustificable.

El primer paso para hacer a las instituciones regionales más eficientes debe ser mayor claridad respecto de los objetivos del regionalismo. Los gobiernos de la región tienen muy distintas ideas respecto de los alcances y propósito de la integración. Esto ha redundado en dos estrategias contrapuestas: primero, existe consenso en torno a suscribir acuerdos de libre comercio con países de fuera de la región, aunque el

41 Véase CEPAL/BID (1998), Capítulo IV.

nuevo socio —p. ej., República Dominicana— no tenga en los hechos mayor relevancia comercial. Segundo, se ha preferido adoptar una modalidad de integración de velocidad variable que permitirá a algunos países avanzar más rápido que otros, aún a riesgo de desaprovechar muchas de las ventajas que América Central podría disfrutar en tanto que región.

Definir los objetivos de la integración hará más fácil la reforma institucional. En las siguientes líneas planteamos un modelo de integración centroamericana que tiene mucha trascendencia para el desarrollo institucional. Ahora bien, toda institución necesita financiamiento, sentido en el cual la situación en América Central dista mucho de ser satisfactoria. Las partidas presupuestarias generalmente se atrasan, en tanto que diversas instituciones padecen de un desfinanciamiento crónico y por ende no logran funcionar adecuadamente. En suma, el segundo paso hacia la eficiencia de las instituciones regionales es la reforma del sistema presupuestario, para lo cual proponemos un método con base en la partición de los ingresos arancelarios.

Este sistema ha sido adoptado por la Unión Aduanera de África del Sur y por la Unión Europea, pero todavía no se ha implementado en ningún país de las Américas. Ahora bien, en las Américas existen otras prácticas que los países de América Central harían bien en considerar. Tanto CARICOM como el MERCOSUR cuentan con mecanismos muy eficaces para coordinar una perspectiva regional en instancias internacionales. La Maquinaria Negociadora Regional (MNR) puesta en práctica por CARICOM ha sido especialmente adecuada para otorgar a países pequeños un mayor peso específico en sus negociaciones con Estados extrarregionales. Creemos que América Central debe ponderar las ventajas de establecer su propia versión de la MNR para fines de negociar con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la OMC, el ALCA, e incluso con México.

Los sistemas de integración regional existentes en el mundo son generalmente observados con desinterés por la sociedad civil. Para el ciudadano de a pie, la integración o bien carece de relevancia o constituye un peligro. Incluso los gobiernos e instituciones supranacionales de la Unión Europea corren el constante peligro de adelantarse demasiado a las corrientes de opinión pública. La forma más sencilla de superar este problema consiste en definir actividades de escala regional en las cuales toda la población pueda participar. CARICOM, por ejemplo, ha hecho muy buen uso de la Universidad de las Antillas, institución que permite vincular a muchos Estados miembros a través de la integración de la educación superior. La existencia de una selección regional de *cricket* también es un símbolo muy visible de lo que se puede lograr

a través de la integración. Los Estados centroamericanos harían bien en definir por lo menos una actividad regional —quizás en el ámbito de la educación o de la cultura popular— con la cual el electorado en general se pueda identificar.

6.1.2. Unión aduanera

Si quiere convertir una simple asociación de Estados en un mercado único, América Central debe dar tres pasos. Primero, hacer realidad la unión aduanera. La desgravación arancelaria es una condición necesaria para una unión aduanera, pero por sí sola no basta. Los productos que llegan desde el exterior deben tener plena libertad para circular dentro de la región sin la imposición de nuevos gravámenes. En la actualidad, un televisor importado desde Corea del Sur, por ejemplo, paga derechos de internación en el puerto de entrada, pero si se re-exporta a otro país de América Central, debe volver a pagar. Esto ocurre porque el arancel externo no es el mismo para todos los casos y porque cada país protege con celo sus ingresos arancelarios. El resultado neto son complejas normas de origen e interminables demoras en los puestos fronterizos mientras los funcionarios aduaneros determinan si un producto entra libre de impuestos o no.

Los principales países de América Central —los cinco integrantes de la SIECA— están cerca de acordar la desgravación arancelaria, pero muy lejos de convenir el mecanismo de participación en la recaudación; de hecho, el tema ni siquiera está en tabla. Por consiguiente, las instituciones regionales siguen sufriendo largos retrasos en la recepción de las cuotas anuales de los Estados miembros, las que en todo caso son demasiado exiguas como para que éstas puedan cumplir adecuadamente con sus funciones.

Distribuir equitativamente la recaudación aduanera es un paso drástico que ningún sistema de integración regional de las Américas ha dado, pero que es central al funcionamiento de la Unión Europea⁴². No obstante, es un paso inevitable —al menos en parte— para Estados que se planteen con seriedad la conformación de un mercado único. Y un mercado único es parte integrante del desafío de la globalización, puesto que permite a la empresa aprovechar las ventajas de un mercado interno ampliado antes de lanzarse al mercado mundial.

42 Este aspecto es también una de las principales características de la Unión Aduanera del África del Sur (SACU).

Es comprensible que los gobiernos centroamericanos se muestren reticentes a dar semejante paso, de modo que será preciso incorporar ciertas garantías al proceso de distribución de los derechos de aduana. Todo estado necesita tener la seguridad de que los ingresos que perciba por concepto de distribución de aranceles nunca serán inferiores a un determinado porcentaje del total de aranceles que ha recaudado, y que bajo ninguna circunstancia el monto absoluto será inferior al monto recaudado en el año base. Siempre que las importaciones extrarregionales sigan creciendo en toda la región, la incorporación de estas garantías no debería presentar grandes dificultades.

A pesar de la baja del arancel promedio, los derechos de aduana todavía constituyen parte importante de la base tributaria de América Central. La Tabla 7 muestra que los derechos de aduana representan entre el 15% y el 30% de los ingresos tributarios de los cinco países. Esto contrasta con el 0,3% de los ingresos tributarios que los cinco gobiernos actualmente aportan a las instituciones regionales⁴³. Es decir, los ingresos arancelarios son mucho mayores que lo que se necesita para financiar a estas instituciones, incluso tomando en cuenta los recursos adicionales que necesitan. Esta situación seguirá así por muchos años más, incluso si se reducen los ingresos arancelarios en relación con el PIB y como proporción del gasto público en caso de que América Central decida seguir el ejemplo de otros países en vías de desarrollo.

Los Estados necesitan garantías de que el financiamiento otorgado a las instituciones regionales con cargo a los ingresos arancelarios retorne por otras vías. Sin embargo, parte importante del gasto público ya consiste en inversión en infraestructura regional (p. ej., vías de comunicación) o la promoción de actividades regionales (p. ej., el turismo). Asimismo, los Estados podrían solventar en conjunto el costo de mantener representaciones diplomáticas en el extranjero, asegurando que América Central hable con una sola voz ante la Organización Mundial de Comercio, la Unión Europea, los Estados Unidos y otros actores internacionales.

43 Véase CEPAL/BID (1998).

TABLA 7
Derechos de aduana e ingresos tributarios en América Central,
1993-97 (promedio)

	Derechos de aduana como porcentaje de la tributación total	Derechos de aduana como porcentaje del PIB	Ingresos tributarios como porcentaje del PIB
Costa Rica	20,5 ^(a)	3,0	14,7
El Salvador	14,7	1,7	11,3
Guatemala	19,5	1,6	8,2
Honduras	28,2 ^(a)	4,4	15,6
Nicaragua	22,6	4,6	20,5

(a) Incluye derechos de exportación.

Fuente: SIECA (1999).

Es poco probable que estas inversiones agoten los recursos provenientes del cobro de aranceles. Sin embargo, un mercado único de bienes y servicios tendría repercusiones importantes para el desarrollo de las instalaciones portuarias y aeroportuarias de América Central. La actual duplicación de instalaciones en puertos de entrada ineficientes y de alto costo podría dar paso a un proceso de racionalización en el que los servicios de transporte se concentren en un menor número de puertos y aeropuertos, lo cual reduciría el costo unitario⁴⁴. Aun cuando las ventajas para toda América Central serían considerables, los costos del ajuste serían más llevaderos si los Estados disponen un fondo común para resarcir a quienes se vean afectados. Estos traspasos regionales también se podrían financiar con ingresos arancelarios desembolsados a escala regional.

La incorporación de los ingresos arancelarios a un fondo común también podría crear los recursos necesarios para promover la convergencia. Los bajos niveles de ingresos en algunos países —especialmente Honduras y Nicaragua— actúan como desincentivo a la cooperación regional. América Central carece de recursos para hacer traspasos de fondos entre Estados al estilo europeo, pero puede promover la inversión en infraestructura regional en favor de los países más pobres.

44 Por cierto, estamos conscientes de que los aspectos políticos de dicha racionalización revisten una gran complejidad.

¿Qué institución regional podría recibir los ingresos provenientes de un arancel externo común? El MCCA tiene un déficit institucional que se debe afrontar con urgencia. Sin embargo, parte importante del problema es la falta de recursos. Existe por consiguiente un problema de interdependencia, lo que significa que el vacío institucional y el traspaso de recursos deben abordarse de forma simultánea. Que la solución pase por crear una nueva institución supranacional o por el fortalecimiento de las instituciones existentes depende exclusivamente de los centroamericanos. Lo que está claro es que el *statu quo* no es una alternativa viable. Cualquiera de las dos opciones es igualmente válida, siempre que exista la voluntad política y que la institución dé cuenta de su gestión ante los Estados miembros.

6.1.3. Unión monetaria

Una verdadera unión aduanera redundaría en múltiples beneficios para los productores y consumidores centroamericanos, pero no habrá mercado único hasta que no haya una moneda única. El segundo paso, por tanto, es una unión monetaria que reemplace las monedas nacionales con una sola moneda regional. Esta es una medida audaz que sería más eficaz que ninguna otra en la eliminación de las trabas para-arancelarias que impiden a América Central el disfrute de la ventaja de ser región y prepararse para afrontar el desafío de la globalización.

El reemplazo de las monedas nacionales por una sola moneda regional tiene costos y beneficios. El análisis de dichos costos y beneficios ha dado lugar al concepto de “área monetaria óptima”⁴⁵. Las condiciones para la existencia de un área monetaria óptima están bastante establecidas. Entre los beneficios se cuentan la posibilidad de eliminar los costos de transacción, acotar el contexto para la discriminación de precios, reducir la incertidumbre y eliminar el riesgo cambiario. Los costos, por su parte, dicen relación con la dificultad para revertir los desequilibrios macroeconómicos cuando la política cambiaria deja de ser un instrumento de la política monetaria. El consenso actual es que mientras mayor sea la participación del comercio en el PIB, mayores serán los beneficios. En la medida en que la depreciación nominal sea ineficaz, menores serán los costos⁴⁶.

45 Véase De Grauwe (1993).

46 Tal será el caso si la devaluación del tipo de cambio nominal simplemente conduce a la inflación. Ello es a menudo así en América Central, donde la tasa de inflación de los precios es muy sensible a la evolución del tipo de cambio nominal.

La participación del comercio intrarregional en el PIB de América Central, aunque creciente, es todavía modesta (véase Tabla 8). Más aún, existen fundadas razones para suponer que durante los próximos veinte años podría elevarse considerablemente a través de la eliminación de las trabas para-arancelarias. En cuanto a costos se refiere, existen antecedentes que demuestran que el tipo de cambio es un instrumento ineficiente. Dado que existe una correlación entre la tasa de depreciación de la moneda y la inflación de precios⁴⁷, los países se ven obligados a solucionar los desequilibrios macroeconómicos con otras medidas. En la práctica esto no es difícil, puesto que en la mayoría de los países el mercado laboral es flexible y la migración *dentro y fuera* de la región es una poderosa herramienta de ajuste.

Es decir, América Central, o al menos los cinco principales países, cumplen con los criterios de un área monetaria óptima. Sin embargo, existen otras razones para avanzar hacia una moneda única. Si las naciones de América Central quieren ser percibidas por el resto del mundo como una región, no hay señal más clara que sustituir las monedas nacionales con una moneda regional. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ya se ha comprometido a dar este paso, en tanto que el MERCOSUR, pese a las aprensiones iniciales de Brasil, está empezando a ponderar la idea. Una medida de esta naturaleza daría un impulso enorme a la industria turística y sería muy bien recibida por las multinacionales y el empresariado centroamericano que vende en el mercado regional.

Una moneda regional no equivale a dolarización. Por el contrario, una moneda regional tiene plena libertad para fluctuar contra las principales divisas internacionales, tales como el dólar, lo que proporcionaría un posible resguardo contra los impactos externos y generaría un cambio en los términos de intercambio netos⁴⁸. Ya existe una unidad de cuenta —el peso centroamericano— que podría convertirse en unidad de cambio por medio de la conversión de las monedas nacionales en una fecha predefinida. A partir de ese momento el peso fluctuaría contra el dólar y otras divisas,

47 Si dicha correlación fuese perfecta, el tipo de cambio real (es decir, el tipo de cambio nominal corregido según la diferencia entre la inflación nacional y la inflación internacional) quedaría virtualmente igual. En los años 90, muchos países centroamericanos efectivamente tuvieron tipos de cambio real estables (véase Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, Tabla F-3, p. 251). La principal excepción la constituyó El Salvador, donde el tipo de cambio nominal fijo estuvo inicialmente acompañado por una modesta inflación residual. Sin embargo, hoy la inflación ha caído a niveles insignificantes y el tipo de cambio real se mantiene estable.

48 La devaluación nominal a escala regional, si bien comporta un cierto riesgo inflacionario, podría ser un instrumento de política monetaria más eficaz que la devaluación nominal a escala regional.

TABLA 8
Exportaciones intrarregionales en América Central, 1994 y 1999

	Exportaciones intrarreg. 1994 (miles de \$)	Exportaciones intrarreg. 1999 (miles de \$)	Crecimiento anual(%)	Participación en PIB de 1994 (%)	Participación en PIB de 1999 (%)
Costa Rica	285.852	612.212	16,5	3,4	5,6
El Salvador	341.892	626.000	12,9	3,6	5,2
Guatemala	474.993	774.745	10,3	3,6	4,3
Honduras	139.900	241.701	11,6	4,1	4,6
Nicaragua	83.901	139.519	10,7	4,6	6,2
Total (a)	1.326.538	2.394.176	12,5	3,7	5,0

(a) Promedio ponderado sobre la misma base que la Tabla 1.

Fuente: Extractado de SIECA(2000).

de forma que la inflación residual no necesariamente conduciría a la sobrevalorización del tipo de cambio real. Solo cuando la inflación haya disminuido en toda la región a los niveles de Estados Unidos sería factible que participen Panamá (una economía dolarizada) y Belice (una economía semidolarizada). En ese momento la moneda única podría ser fácilmente reemplazada por el dólar, si los Estados miembros así lo decidieran. Sin embargo, es importante recalcar que la sola creación de una moneda única en los cinco principales países no necesariamente conduciría a la dolarización.

En América Central se observa algún grado de respaldo para la instauración de una moneda regional, especialmente en vista de las oportunidades que presentaría para reducir los costos de las operaciones financieras y fusionar las bolsas de comercio. La dolarización, por su parte, tiene muchos partidarios en el empresariado. Sin embargo, todos los gobiernos se manifiestan contrarios a una moneda regional y la mayoría además está en contra de la dolarización. Esto se debe en parte a la falta de armonización macroeconómica entre los Estados miembros. Las tasas de inflación no son convergentes, las tasas de interés nominal son muy diferentes y las políticas fiscales varían considerablemente de un Estado a otro. En términos de los famosos criterios de Maastricht que determinaron el grado de preparación de los países europeos para su ingreso en el sistema del euro, los países centroamericanos parecen ser demasiado divergentes.

Ahora bien, esta divergencia es más aparente que real. La diferencia en las tasas de inflación se explica principalmente por la tasa de depreciación de la moneda. Una moneda única produciría una rápida convergencia —mucho más rápida que en el caso de la Unión Europea— de las tasas de inflación. Las tasas de interés nominal de la región también reflejan las diferencias en términos de inflación; una política monetaria única, coordinada por un Banco Central de América Central con representación de cada país miembro, conduciría a corto plazo a la convergencia de las tasas de interés nominal y real. La política fiscal permanecería sin armonizar, pero la experiencia europea demuestra que este aspecto puede quedar a criterio de las autoridades nacionales por un largo período después de producida la armonización de otras políticas a escala regional.

El valor de una moneda única podría fluctuar con impactos externos tales como una baja en el precio del café, pero no todos los impactos afectarían a cada país de la misma manera. Los huracanes, por ejemplo, tienden a afectar solo a uno o dos países, en tanto que algunos países dependen más que otros de la producción de bienes primarios. Esta es otra razón por la cual es tan importante crear un fondo común de ingresos arancelarios. Las instituciones regionales necesitan contar con la facultad de transferir rápidamente créditos o subsidios a las naciones sujetas a impactos adversos. Es por ello que la implementación de una verdadera unión aduanera y la adopción de una moneda única deben ser ambas parte integrante de una estrategia conjunta de transformación de América Central en región propiamente tal.

6.1.4. Mercado regional de capitales

Un modelo de desarrollo para América Central debe estar centrado en torno a los intereses de consumidores y productores. Para muchos centroamericanos, la unión aduanera y la moneda única son conceptos abstractos sin mayor relevancia para su vida diaria. Nada más lejos de la realidad: la construcción de un mercado único es parte fundamental de un modelo de desarrollo incluyente del cual todos los sectores de la sociedad se pueden beneficiar. La razón es que en América Central, como en tantas otras partes del mundo, puede que la clave para el crecimiento del producto y las exportaciones sea la gran empresa, pero la clave para el crecimiento del empleo y la superación de la pobreza son las pequeñas y medianas empresas.

En los cinco países de América Central existen unas 20.000 PYME, sin incluir las microempresas del sector informal. El crecimiento de las PYME —las que proporcionan cerca de la mitad de los empleos— depende del acceso al crédito, pero los intereses que enfrentan son extremadamente altos. El margen de diferencia entre los intereses que la banca paga y los que cobra es en promedio de un 10%, y se trata de tasas de interés real que se cuentan entre las más altas de América Latina⁴⁹. Para las PYME es virtualmente imposible endeudarse a esas tasas, puesto que es muy difícil encontrar actividades legítimas con una tasa tan alta de rentabilidad real sobre el capital. La gran empresa enfrenta menos dificultades, dado que tiene acceso al mercado internacional de capitales a tasas de interés menores o bien puede financiar su expansión con dividendos no pagados. De cualquier modo, la banca centroamericana generalmente ofrece a la gran empresa créditos a tasas preferenciales menores que las que cobran a las PYME.

Este sesgo en favor de la gran empresa y en contra de las PYME es una de las mayores debilidades del modelo de desarrollo imperante en América Central. De poco o nada ha servido la apertura financiera a escala nacional —algunos observadores plantean que incluso ha empeorado la situación— y el ingreso de la banca extranjera no ha contribuido a reducir los márgenes de utilidad. Como resultado, se está socavando el potencial de las PYME para aportar al crecimiento de la economía y crear nuevos puestos de trabajo. Cabe recordar que las PYME hacen un uso mucho más intensivo de la mano de obra que la gran empresa.

Un mercado regional único constituiría un significativo aporte a la reducción de los costos del crédito que deben afrontar las PYME. La banca tendría costos de transacción mucho menores y el riesgo del tipo de cambio desaparecería de muchos contratos. La banca se vería obligada a competir y las empresas podrían solicitar préstamos en pesos centroamericanos en cualquier país miembro. Las instituciones ineficientes se verían obligadas a cerrar o a refundirse con otras. Si bien el proceso de consolidación podría entrañar el riesgo de una excesiva concentración a escala nacional, a escala regional ello es mucho menos probable. Así, las PYME y quizás hasta las microempresas podrían finalmente quedar en posición de participar de forma más plena en el crecimiento del producto. Ello redundaría en un notable aumento del empleo y disminución de la pobreza.

49 Véase Dick (1999).

Generalmente, se asume que incluso un mercado regional de 35 millones de personas es demasiado pequeño para generar economías de escala; que las empresas interesadas en exportar deben orientarse al mercado mundial, y que el acceso privilegiado a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea de que disfruta América Central hace innecesario exportar al resto de la región. Es posible que ello sea cierto en el caso de las grandes multinacionales, como el caso de INTEL en Costa Rica, donde obtener economías de escala requiere de inversiones mucho mayores que las que incluso el mercado regional puede justificar. Sin embargo, para la mayoría de las PYME, el mercado predominante es el interno. Las PYME carecen de los recursos, conocimientos y experiencia para exportar al mercado regional, y mucho menos al mercado mundial. La reducción de las trabas para-arancelarias, una moneda única y crédito más barato son los ingredientes necesarios para persuadir a estas empresas a exportar a los países vecinos. Y algunas de las que decidan hacerlo, eventualmente pasarán a exportar al resto del mundo.

El relanzamiento del MCCA en 1990 fue recibido con entusiasmo *dentro y fuera* de la región. La rápida expansión del comercio intrarregional durante los 90 pareció augurar un gran salto adelante en el proceso de integración, pero hoy está en claro que la integración regional está reproduciendo muchas de las falencias de la primera etapa. Las exportaciones se concentran en tres países (Costa Rica, El Salvador y Guatemala), habitualmente se hace caso omiso de las decisiones regionales, el arancel externo común está desvirtuado por tratados bilaterales con terceros, en tanto que las instituciones regionales carecen de credibilidad y recursos. En lugar de afrontar directamente el problema profundizando el proceso de integración, la respuesta de América Central ha sido buscar acuerdos de libre comercio con otros países.

Si bien estos problemas son comunes a todos los sistemas de integración regional en países en vías de desarrollo, en otras regiones se están haciendo esfuerzos serios por superarlos. Si quiere competir como región, América Central debe ponerse a la altura de la situación. Las ideas que hemos expuesto —unión aduanera real, moneda única, mercado financiero integrado— son audaces, pero a nuestro juicio constituyen la mejor oportunidad que tiene América Central para consolidarse como región y ofrecer a las PYME una participación más plena en el proceso de desarrollo. Por largos años el crecimiento regional ha estado circunscrito a sectores de alta productividad y crecimiento que viven relativamente divorciados del resto de la economía. La integración regional —no los núcleos regionales— constituye la mejor herramienta para derribar estas barreras y crear un modelo incluyente de desarrollo que potencie la competitividad a través de reducir los costos y disminuir el riesgo asociado a las operaciones regionales.

Hasta ahora hemos dicho poco respecto de las dimensiones sociales y políticas del proceso de integración. Sin embargo, sería un gran error imaginar que el temario propuesto en esta sección se pueda implementar sin un cambio fundamental en la participación de la sociedad civil, por un lado, y la democratización del sistema de integración, por el otro. Uno de los motivos por el cual la integración centroamericana sigue siendo superficial es que el proceso parece muy alejado de la realidad de las grandes mayorías. Salir de allí requerirá de una revolución en las actitudes del sistema educacional, de los medios de comunicación y de las instituciones regionales. La idea es que el ciudadano común entienda cómo opera la integración regional y esté en mejor disposición para tomar parte en decisiones que inciden sobre su vida.

6.2. Manejo de recursos ambientales

El desarrollo económico en América Central se ha hecho tradicionalmente a expensas del medio ambiente. La Comisión Brundtland definió el desarrollo sostenible como "...un desarrollo que sirve a las necesidades del presente sin arriesgar la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas"⁵⁰. Esto quiere decir que cada generación debe dejar a sus sucesores un capital natural y físico per cápita que sea cuando menos igual al recibido. De acuerdo con esta definición, no queda más que concluir que el desarrollo de América Central durante las últimas décadas no es sostenible. Los recursos naturales, especialmente los bosques, están seriamente sobreexplotados y la deforestación continúa a un ritmo del 2,5% de la masa boscosa al año⁵¹. Se ha deteriorado la calidad del suelo y ha decaído el rendimiento de las tierras agrícolas para una serie de cultivos importantes. Los recursos hidrobiológicos están afectados por la sobreexplotación y la erosión de las zonas costeras, en tanto que la calidad y cantidad de los recursos hídricos se ven amenazadas por el desarrollo urbano y agroindustrial. En las zonas urbanas, el crecimiento descontrolado y el incumplimiento de las normas ambientales están generando graves niveles de contaminación. Todos estos problemas se están exacerbando a raíz del rápido crecimiento demográfico.

50 Véase Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987).

51 Véase Schatan (2000).

América Central es altamente susceptible a los desastres naturales, especialmente huracanes, terremotos y erupciones volcánicas. *Mitch* ha sido solo la más reciente y dramática de las catástrofes que periódicamente se abaten sobre la región. En Centroamérica todavía queda mucho por hacer para mitigar el impacto de las catástrofes naturales. No abundamos en el tema en este capítulo, pero estamos plenamente conscientes de la urgencia de implementar medidas que puedan aminorar las trágicas consecuencias de estas calamidades. Sin embargo, hoy en día está claro que el impacto de *Mitch* se vio exacerbado por el daño ambiental causado por la mano del hombre. Ello contribuyó a que aumentaran notablemente la cantidad de damnificados y víctimas fatales y los daños a la propiedad, poniendo de relieve la necesidad de abordar de mejor manera el tema del manejo de los recursos ambientales.

El principal factor de daño ambiental es la deforestación. Para los privados, la rentabilidad de la conservación forestal es muy baja, en tanto que la rentabilidad de los usos alternativos —la ganadería, por ejemplo— es mucho mayor. En una economía de mercado, la deforestación continuará hasta que ambas tasas sean iguales. Sin embargo, si la rentabilidad social de la conservación forestal supera a la rentabilidad privada, ello conducirá a la sobreexplotación de los recursos forestales⁵². No es difícil argumentar que la rentabilidad social es efectivamente mayor que la privada, puesto que —al contrario de esta última— la primera refleja el valor que la sociedad asigna a la biodiversidad, a la capacidad de retención de agua y a la absorción de las emisiones de anhídrido carbónico (CO₂). Un argumento similar se puede aplicar a la rentabilidad privada y social de la explotación de los recursos hidrobiológicos.

En el caso de las tierras agrícolas, el problema no es tanto la brecha entre beneficios sociales y privados, si no más bien la brecha entre costos sociales y privados. El uso intensivo de fertilizantes inorgánicos en muchas ramas de la agroindustria ha llevado al deterioro de la calidad de los recursos hídricos y elevado el costo de abastecer de agua potable a los hogares urbanos. Los agricultores no toman en cuenta estos costos al decidir el nivel de fertilizantes, lo que en muchos casos conduce a una excesiva utilización de abonos y otras sustancias químicas. El aumento de la demanda en los

52 La rentabilidad privada mide los beneficios netos que percibe el propietario del bosque, en tanto que la rentabilidad social mide los beneficios netos que percibe la sociedad en su conjunto. Las decisiones se adoptan de acuerdo con la tasa de rentabilidad privada, de modo que la conservación de los bosques será menor a lo que sería socialmente deseable si la tasa de rentabilidad social fuese mayor.

países desarrollados por productos orgánicos que se venden a mejor precio que los productos agrícolas habituales ha tenido hasta la fecha muy pocas repercusiones sobre las prácticas agrícolas de América Central.

6.2.1. Economía ambiental

Para resolver estos problemas de modo de lograr un desarrollo más sostenible, América Central puede y debe adoptar varias medidas. La primera consiste en modificar los métodos de cálculo para dar cuenta del aumento o disminución de los recursos naturales. Naciones Unidas, en su último Sistema de Cuentas Nacionales, ha desarrollado una metodología para su aplicación por parte de los Estados miembros. Sin embargo, a la fecha pocos lo han hecho, y ciertamente ninguno en América Central. Por su parte, existen una serie de estudios extraoficiales que demuestran que se ha sobrestimado la tasa de crecimiento del PIB por no considerarse adecuadamente el problema de los recursos ambientales. La aplicación de esta metodología a los países de América Central conducirá, en la mayor parte de los casos, a un descenso en la tasa estimada de crecimiento per cápita⁵³.

El segundo paso que requiere la región, por tanto, es reformar el sistema fiscal para igualar los costos sociales y privados, así como los beneficios sociales y privados. Para ello será preciso eliminar todos los subsidios —implícitos y explícitos— a productos que se usen en exceso. También se necesitará de la aplicación de un sistema de impuestos indirectos que desincentiven el consumo de productos de rentabilidad social menor que la privada e incentiven el uso de bienes y servicios de rentabilidad social mayor que la privada. Es probable que este sistema de impuestos y subsidios “verdes” difiera significativamente de los sistemas actualmente en vigor en cada país, pero no es necesario que cause el aumento o disminución de la carga tributaria. Se trata más bien de redistribuir dicha carga para establecer un nuevo conjunto de precios relativos más compatibles con el medio ambiente. Por ejemplo, se podrían aumentar los impuestos a la energía térmica y bajarlos a la energía alternativa; aumentarlos a los fertilizantes inorgánicos y bajarlos a los fertilizantes orgánicos, o bien aumentarlos a las actividades incapaces de evacuar sus desechos de manera eficiente y bajarlos a aquellas que reciclan sus desechos de forma compatible con el medio ambiente.

53 Véase, por ejemplo, Torras (1999).

Los partidarios del Estado de bienestar consideran la modificación de los precios relativos para reflejar con mayor precisión los costos y beneficios sociales como una política “óptima”. En América Central, sin embargo, las numerosas falencias del mercado y de los gobiernos ponen un límite a lo que se puede lograr solo con base en precios relativos. Una de ellas es la ausencia de derechos de propiedad claramente delimitados en las zonas rurales (el problema es menos agudo en los centros urbanos), producto de lo cual los ocupantes no tienen ningún incentivo para aplicar prácticas óptimas que agreguen mayor valor a la tierra, puesto que no tienen ninguna seguridad respecto de la titularidad de esta. De hecho, se estima que en Guatemala el 95% de los títulos de dominio en zonas rurales está en litigio. Ello tiene claras implicancias para el uso de la tierra y el manejo de los recursos ambientales.

La ausencia de derechos de propiedad claramente definidos es también una de las principales causas de la elevada tasa de deforestación que afecta a América Central. Los ocupantes que no tienen seguridad respecto de la tenencia de la tierra tienen un incentivo para desbrozar, plantar cultivos y partir en cuanto la tierra se agota. El problema de los títulos de dominio se agudizará en el futuro si llega a concretarse el sistema de intercambio de emisiones de carbono (ver más abajo). Solo aquellos que puedan demostrar la titularidad de los bosques estarán en condiciones de aprovechar el mercado que se pueda crear al respecto.

Así, una tercera prioridad para América Central es acelerar la entrega de títulos de dominio y dejar establecidos los derechos de propiedad rural. Esta medida es necesaria por múltiples razones. Una persona que está en la incertidumbre sobre la titularidad de un terreno no implementará medidas de conservación de largo plazo. El propietario que no pueda demostrar la titularidad de sus tierras no tendrá acceso al crédito bancario. Por último, la falta de títulos de dominio dificulta a los gobiernos el diseño de un sistema fiscal justo y eficiente fundamentado en torno al pago de contribuciones. Se debe enfatizar que aunque muchos organismos —tanto dentro como fuera de la región— han hecho hincapié en la necesidad de contar con un adecuado sistema de derechos de propiedad⁵⁴. Los avances han sido extremadamente lentos.

54 Bajo los auspicios del proyecto Harvard-INCAE se elaboraron una serie de estudios sobre el tema de los derechos de propiedad en cada país de América Central. Véanse, por ejemplo, Trackman, Fisher y Salas (1999).

6.2.2. Comercio y medio ambiente

Los países centroamericanos también deben ser capaces de responder adecuadamente a los cambios que se esperan para los próximos años en el sistema de comercio internacional. La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha hecho una serie de infructuosos esfuerzos por reconciliar su mandato respecto de la apertura del comercio internacional con el interés de sus miembros por las salvaguardias ambientales. La OMC se funda sobre dos principios, uno de los cuales es el tratamiento nacional de los productos importados. Esto quiere decir que la OMC no puede tomar en consideración el impacto ambiental de los procesos utilizados para fabricar un producto. Es esta falta de disposición a reconocer el papel de los procesos lo que ha llevado a los ambientalistas a realizar tantas protestas contra la OMC.

La postura de la OMC es comprensible, puesto que los gobiernos podrían fácilmente utilizar el modo de procesamiento como una forma de neoproteccionismo. Sin embargo, esta postura es a la vez insostenible, dado que el consumidor objeta con justa razón que no se le permita diferenciar entre productos fabricados por medio de procesos distintos. La mayor parte de las grandes disputas actuales en el ámbito del comercio internacional —desde las tortugas atrapadas en redes camaroneras hasta la carne con hormonas— surgen de la incapacidad de la OMC para distinguir entre proceso y producto. De hecho, la disputa respecto del comercio en productos transgénicos —si bien tiene otras ramificaciones más extensas— es además una controversia sobre el proceso de producción.

Está cada vez más claro que la forma menos onerosa de resolver el problema es a través de un sistema de etiquetado. Esto implica que los productos transgénicos y sus derivados lleven una etiqueta que los identifique como tal, dando al consumidor la oportunidad de tomar una decisión informada y permitiendo que la OMC no tome en consideración el proceso productivo en la resolución de los litigios comerciales. De ser adoptado, este sistema sería un aporte para la reducción de las tensiones en el comercio internacional. Este método además permitiría al consumidor identificar productos certificados por sus cualidades ambientales, razón por la cual también se le conoce como ecoetiquetado.

Para América Central, el etiquetado en general y el ecoetiquetado en particular presentan oportunidades y desafíos. Oportunidades, porque el consumidor de los países desarrollados está dispuesto a pagar extra por bienes producidos de forma compatible con el medio ambiente. Además del beneficio privado que obtiene el productor,

también se beneficia la sociedad con la adopción de prácticas más sostenibles y el abandono de prácticas nocivas para el medio ambiente. Se obtiene así una situación de mutua conveniencia donde todos ganan.

Sin embargo, también hay desafíos. En primer lugar, la codiciada ecoetiqueta solo se entrega a quienes puedan demostrar que sus procesos productivos no dañan el medio ambiente. Esto presupone un grado de desarrollo que no está al alcance de un pequeño agricultor; más aún, puede que para muchos de ellos ni siquiera sea una alternativa, puesto que normalmente se preocupan más de vender dentro de la región que de exportar a países desarrollados. En segundo lugar, la adjudicación de la ecoetiqueta es todavía un proceso desordenado en el cual los organismos públicos y privados de los países desarrollados (incluyendo las ONG) han montado sistemas que compiten entre sí. Lo más cercano a una norma internacional es el sistema ISO 14000, pero este tiende a ser de mayor interés para grandes empresas con ventas mundiales.

Los grandes países de América Latina han resuelto este problema implementando sus propios sistemas de certificación. En Brasil, por ejemplo, el Forest Stewardship Council ha acreditado al Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA) como el organismo a cargo de certificar que los productos madereros cumplan con las más altas normas ambientales⁵⁵. En América Central no existen organismos similares. Por ende, la cuarta prioridad es establecer instituciones acreditadas por países desarrollados que estén en condiciones de expedir ecoetiquetas en toda la región.

Una institución regional a cargo de un sistema de ecoetiquetado constituiría un gran contrapeso al sesgo contrario al pequeño agricultor que es inherente al actual sistema y podría acelerar el traspaso de recursos hacia cultivos orgánicos, siempre que los hábitos de consumo de los países desarrollados justifiquen el costo. Una ecoetiqueta también podría ayudar a los productores regionales a acceder al mercado de exportación, puesto que la etiqueta en sí es considerada como signo de calidad. A escala regional se podrían establecer instituciones similares a cargo de fiscalizar los recursos hidrobiológicos y sus subproductos, por un lado, y los productos forestales, por el otro.

Es muy poco probable que los países desarrollados dejen de lado sus sistemas de etiquetado y ecoetiquetado. La Unión Europea puso en práctica un sistema propio en 1992, en tanto que muchos de sus Estados miembros tienen sistemas independientes que se agregan a los sistemas de certificación de las ONG y el sector privado. Los

55 Véase IRELA (1999).

países centroamericanos deben seguir de cerca el desarrollo de estos sistemas y presionar para asegurarse de que estos no operen de forma que discrimine en contra de América Central en general y de los pequeños agricultores en particular.

El último paso que los países centroamericanos deben dar en preparación para el futuro del comercio internacional dice relación con la emisión y captación de anhídrido carbónico (CO₂) y otros gases de efecto invernadero. El Protocolo de Kioto (1997) establece en principio que hacia el año 2010 los países desarrollados deberían haber reducido las emisiones a los niveles existentes el año 1990. Aun cuando no hay acuerdo respecto del grado en el cual dicha reducción se puede lograr por medio de la compra de permisos de emisión a otros países, lo que sí está claro es que algún tipo de mecanismo de intercambio estará permitido. En particular, el Protocolo de Kioto establece un Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) que permite a los países desarrollados cumplir una parte de sus compromisos de reducción a través de financiar proyectos en países pobres que reduzcan las emisiones de gases invernadero o incrementen la captación de CO₂.

Para América Central, el MDL encierra un enorme potencial⁵⁶. Costa Rica ya ha implementado algunos proyectos que demuestran lo que se puede lograr en este sentido. Entre los proyectos que podrían optar a este programa se cuentan el uso de energías alternativas a la energía termoeléctrica, el control de la deforestación, el impulso de los bosques secundarios, el fomento de los sistemas de parques nacionales y la protección del ambiente costero. Más aún, si el costo por tonelada del abatimiento de gases es menor en América Central que en los países desarrollados, este proceso podría incluso ser impulsado por el sector privado. En efecto, si en un país desarrollado el costo promedio de reducir una tonelada de emisiones es de \$50, el precio promedio que se paga en América Central es de \$30 y el costo para América Central es de \$10, la región obtendría una ganancia neta por tonelada de \$20. Si se considera que la región podría comerciar unos 55 millones de toneladas anuales⁵⁷, el ingreso bruto que se podría extraer es de unos \$1.650 millones (aproximadamente el 15% del comercio exterior actual), con una ganancia neta de \$1.100 millones.

No obstante, gran parte de este potencial será desperdiciado si los países de América Central no se preparan para aprovechar esta oportunidad. El sector privado de los

56 Se debe reconocer al proyecto Harvard-INCAE el mérito de haber advertido tempranamente el potencial del MDL.

57 Véase INCAE-HIID (1999), p. 99.

países desarrollados no va a participar a menos que estos proyectos den resultados garantizados. La incertidumbre respecto de los derechos de propiedad operará en desmedro de cualquier plan de impulso de la reforestación, en tanto que los planes de expansión de los parques nacionales carecerán de sentido si el sector público no compromete recursos que garanticen su ejecución por parte de las comunidades locales. En el mercado internacional de reducción de carbono que se estima está a punto de crearse, los proyectos que obtendrán los mejores precios serán aquellos respaldados por un sólido Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

El sector agrícola de América Central está todavía dominado por pequeños agricultores que producen granos de primera necesidad para el mercado interno. Abrumados por la baja productividad de las tierras y de la mano de obra, estos agricultores luchan por sobrevivir frente a la apertura comercial y las altas tasas de interés real. El comercio en emisiones de carbono entrega a este grupo humano una especial oportunidad para reducir los costos del ajuste a través de una alternativa viable a los cultivos tradicionales. El compromiso de proteger incluso diez hectáreas de bosque podría generar un ingreso bruto de unos US\$1.000 al año, equivalente a US\$3 al día. Preparar a la pequeña agricultura para aprovechar esta oportunidad no es sencillo, pero es una tarea que debe empezar ahora.

6.2.3. Sociedad y medio ambiente

Nuestro enfoque en torno al medio ambiente enfatiza la importancia de reconciliar el desarrollo económico con el objetivo de la sostenibilidad, pero sabemos que hay límites a lo que la economía es capaz de hacer por sí sola. Salvo que se logre un grado significativamente mayor de conciencia ambiental por parte del ciudadano común y una mayor participación de los organismos de base, la alarmante destrucción ambiental de América Central continuará a pasos agigantados.

Crear conciencia es función de la educación. Los sistemas educativos tienen un papel fundamental que jugar en promover una adecuada comprensión de la fragilidad del medio ambiente regional y de la necesidad de implementar medidas para su protección. No obstante, la creación de conciencia no debe limitarse al ámbito educacional. La degradación ambiental tiene muchos motivos, y uno de ellos son las presiones que genera la pobreza generalizada. Si América Central espera hasta erradicar

la pobreza, a esas alturas no quedará medio ambiente que proteger. Por ende, resulta igualmente fundamental hacer conciencia sobre la relación entre pobreza y degradación ambiental y dar a los sectores de bajos recursos incentivos para modificar sus prácticas.

La otra cara de la medalla ambiental es la participación. Una parte de los abusos ambientales es responsabilidad de grandes empresas que se sienten por encima de la ley. En América Central este es un problema endémico que causa en muchos sectores una actitud de escepticismo. Dado que fiscalizar a estas empresas es prácticamente imposible debido a su alto costo, en este ámbito las organizaciones de base tienen un papel fundamental que jugar. Si bien aún queda mucho por hacer al respecto, los sectores políticos locales y nacionales se han sensibilizado ante las demandas de los grupos ciudadanos. En este sentido, las organizaciones de base constituyen un recurso de trascendencia nacional —e incluso regional— para lograr el acatamiento de los ordenamientos jurídicos internos y de los acuerdos regionales.

Veinte años atrás las organizaciones de base de América Central no desempeñaban papel alguno, puesto que no había condiciones para se escuchara su voz. La apertura del sistema político ha abierto nuevas oportunidades, al punto que los grupos ambientales tienen un *rol* trascendente que jugar. Es natural que los gobiernos tengan ciertas reservas frente a dar espacio a grupos no electos, y tienen el legítimo derecho de exigir a las ONG ambientales y de otros tipos una conducta responsable. No obstante, las ONG han llegado para quedarse, de modo que corresponde al Estado aprovechar su entusiasmo y conocimiento de la realidad local en beneficio del medio ambiente y de los objetivos ambientales establecidos.

6.3. Capital humano y social

En América Central, el éxito o fracaso de los planes de desarrollo para los próximos veinte años estará muy supeditado a la capacidad de la región para incrementar los niveles promedio del capital humano (entendido como recursos y capacidades de nivel individual) y simultáneamente encontrar formas de promover y desplegar el capital social (los recursos y capacidades incorporadas a las redes y relaciones sociales) en pos de los objetivos de desarrollo. En varios de los países centroamericanos ello supondrá un esfuerzo concertado para superar el legado de las deficientes políticas sociales que caracterizaron a los anteriores modelos de desarrollo, y que recién

empieza a abordarse (véase Tabla 9). A nivel de la escuela primaria, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua el gasto per cápita en educación es un tercio de lo que invierten Belice, Costa Rica y Panamá. A nivel secundario la situación no es muy diferente. Nicaragua, Honduras y Guatemala tienen un gasto per cápita en salud extremadamente bajo, en tanto que El Salvador ha logrado incrementarlo a un nivel cercano al de Costa Rica.

Tanto la salud como la educación son fundamentales para el desarrollo del capital humano. El gasto público en estos sectores no solo entrega a la gente mayores oportunidades, sino que tiene además una incidencia notable sobre la productividad y el desarrollo a futuro. La inversión en el sector salud tiene la capacidad de desencadenar una dinámica económica especialmente positiva, puesto que puede generar una fuerte demanda de bienes y servicios de alto valor agregado y crear nuevos empleos de múltiples tipos, abiertos especialmente a la mujer⁵⁸. Por ello, recomendamos que el gasto público cuando menos se mantenga donde es fuerte y se incremente sustancialmente donde sea deficitario. Estas medidas harán necesario fortalecer el ingreso fiscal, cuestión que trataremos más adelante.

TABLA 9
Gasto en salud y educación en América Central, 1993-97

País	Gasto como porcentaje del PIB		Gasto en educación (US\$ por alumnos)***		Gasto en salud (US\$ per cápita)**
	Educación*	Salud**	Primaria	Secundaria	
Belice	5,0	3,9	348	693	106
Costa Rica	5,3	8,6	350	598	224
El Salvador	2,2	6,8	131	107	158
Guatemala	1,7	4,2	105	219	56
Honduras	3,6	7,4	-	-	44
Nicaragua	3,6	9,2	81	50	35
Panamá	4,6	9,2	338	431	253

* Sector público; promedio 1993-96.

** Sector público más sector privado; 1995.

*** Sector público; 1997.

Fuente: Walter (2000); Organización Panamericana de la Salud (2000).

58 CEPAL (2000a), pp. 84, 85.

Cabe destacar que durante la última década se han implementado reformas al sector salud en toda la región, principalmente con aportes externos administrados por ministerios de salud y previsión⁵⁹. Entre los objetivos más frecuentes de estos programas se cuentan la racionalización institucional, la reforma de los marcos legales, la descentralización y la mayor participación del sector privado y las ONG. Todo ello se corresponde con el énfasis de este reporte respecto de la participación ciudadana como dimensión integral del desarrollo, donde la descentralización y los programas que privilegien los problemas de la mujer y de las minorías originarias sean un eje central.

El avance gradual de la transición demográfica anteriormente comentada augura una transformación de fondo en el sistema de salud. Por ahora y en el futuro cercano, la primera prioridad estará constituida por el tratamiento de las enfermedades transmisibles y otras patologías que afectan a la población infantil, en tanto que la contención y tratamiento del VIH sigue siendo un aspecto crítico y ya hemos destacado las persistentes deficiencias de la atención materno-infantil. En el mediano a largo plazo, sin embargo, deberá adquirir mayor importancia la atención a las necesidades de otro grupo: la tercera edad. La esperanza de vida promedio en América Central ha venido aumentando paulatinamente en los últimos años, y las proyecciones para el año 2020 varían desde 71 años para Guatemala hasta 79 para Costa Rica⁶⁰. El crecimiento relativo de las cohortes de adultos mayores requerirá de ajustes a los sistemas de salud a medida que se opera la transición epidemiológica desde patologías contagiosas a patologías crónicas y degenerativas como primeras prioridades de la salud pública.

Existen múltiples posibles frentes en los cuales avanzar hacia un mayor desarrollo del capital humano y social. En las subsecciones que se presentan a continuación nos concentramos en tres grandes áreas —educación, mercado laboral y migración— respecto de las cuales creemos que una destinación juiciosa de aportes presupuestarios y el respaldo de los gobiernos, organismos internacionales y actores sociales pueden dar un fuerte impulso a un crecimiento sostenible y con equidad.

59 Estado de la Región (1999), p. 186.

60 CELADE (1999).

6.3.1. Educación: Invertir en la experiencia educativa

Si reconocemos que las perspectivas de desarrollo regional para el año 2020 no solo requieren de una población que sepa leer y escribir, sino además de personas capaces de adaptarse a las cambiantes condiciones del empleo y la organización, entonces es evidente que la inversión en la educación pública debe ser una de las primeras prioridades de América Central. Hecho este compromiso, seríamos partidarios de asignar una mayor prioridad presupuestaria a la educación primaria y secundaria que a la educación superior. Una política de esta naturaleza no necesariamente implica reducir el monto total de recursos asignados a las instituciones de educación superior, siempre que exista disposición a reducir la dependencia sobre los subsidios estatales a través de optimizar los ingresos propios. Esto puede perfectamente representar un aumento importante de los derechos de matrícula, con un sistema de becas para alumnos de bajos recursos. A nuestro juicio, no beneficia ni a la sociedad ni a los estudiantes el que se estén usando los escasos fondos públicos para expandir la matrícula en programas curricularmente deficitarios y con bajas tasas de graduación, como ocurre comúnmente en la actualidad con las universidades públicas de América Central.

En lugar de ello, la meta de la ampliación de recursos debe ser una experiencia educativa primaria y secundaria de mejor calidad, con un currículum capaz de inculcar los conocimientos y capacidad analítica que hacen falta para potenciar la adaptabilidad a entornos sociales y económicos en constante evolución⁶¹. En el cumplimiento de este objetivo hay tres áreas específicas que merecen especial énfasis: salas de clase, capacitación del profesorado y evaluación.

La primera de estas ideas dice relación con la necesidad de que el ambiente educativo se preste para generar un mayor nivel de motivación y rendimiento en maestros y estudiantes por igual. Esto quiere decir que las escuelas y las aulas se deben diseñar y construir bajo la estrecha supervisión de los ministerios de Educación, a objeto de garantizar que la planta física guarde correspondencia con las exigencias de un currículum actualizado. También significa dotar a estos lugares de los libros de texto, materiales, mobiliario y equipamiento necesarios. Este compromiso es de un costo relativamente mayor comparado con la práctica anterior de maximizar la cobertura de instalaciones baratas, pero necesario si se quiere potenciar nuevas estrategias y prácticas de enseñanza.

61 Gran parte de esta sección se basa en el análisis presentado en Walter (2000).

La segunda idea apunta a la necesidad de fortalecer la capacitación profesional de los maestros para la aplicación de mejores prácticas pedagógicas. Por ejemplo, se pueden aumentar las exigencias de práctica profesional como requisito de titulación; una vez dentro del sistema, se pueden ofrecer programas de perfeccionamiento profesional orientados a resolver necesidades y problemas específicos. La promoción de redes de apoyo entre los maestros puede permitir el intercambio de experiencias y la difusión de buenos resultados. Estas estrategias representan la aplicación en concreto del principio de invertir en la formación de capital social.

Tercero, y como señalábamos anteriormente, existe en toda la región la necesidad imperiosa de mejorar la eficiencia del sistema educacional a través de reducir la tasa de repitencia y el promedio de años para el término de los estudios. Una de las formas de abordar estos problemas consiste en crear o mejorar la rigurosidad de los sistemas utilizados para evaluar el rendimiento de los alumnos y el desempeño de los maestros y las escuelas a fin de detectar problemas que deban ser corregidos y prácticas que merezcan ser recompensadas. Debe destacarse, sin embargo, que frente a cualquier medida orientada a reformar las actuales prácticas educativas, una postura escéptica de parte de las agrupaciones y sindicatos de maestros será de esperar si estas no vienen acompañadas de un obvio compromiso en el sentido de incrementar los recursos para cubrir los mayores costos.

6.3.2. Respondiendo a la dinámica del mercado laboral: participación ciudadana en este ámbito.

La recuperación de América Central de la crisis de los años 80 ha estado marcada por la dinámica de nuevas tendencias en el empleo y el mercado laboral. En gran medida, estas se han asociado más a manifestaciones locales de cambios económicos globales que a conflictos nacionales o regionales específicos y, en tanto que tales, empezaron a sentirse antes de que los conflictos hubiesen sido resueltos. Una de las más notables es la “descampesinización” de las zonas rurales, tipificada por la continua emigración y creciente dependencia sobre fuentes de ingreso no agrícolas; la caída relativa —y en algunos casos absoluta— del empleo en el sector público a consecuencia de las privatizaciones y las reducciones de escala en las burocracias

estatales; el surgimiento de nuevos polos de desarrollo en torno a las maquiladoras, las exportaciones agrícolas no tradicionales, el turismo y, al menos en el caso de Costa Rica, el sector informático (especialmente debido a las grandes inversiones realizadas por INTEL); y por último, la importancia actual del trabajo independiente, el que se bifurca entre estrategias de subsistencia urbanas y rurales especialmente a niveles de pobreza, por un lado, y la respuesta ante las nuevas oportunidades comerciales y de servicios creadas por el turismo y las exportaciones, por el otro⁶². En el mediano plazo, no tenemos razón para suponer que estas tendencias no vayan a continuar haciéndose sentir en la región, aunque con ciertas diferencias en cada país.

Los cambios en la estructura del empleo vienen acompañados de importantes transformaciones sociopolíticas. En primer lugar, la dimensión laboral de las reformas del sector público ha tendido hacia la desregulación del mercado laboral a objeto de hacerlo más “flexible” ante nuevas oportunidades económicas. La segunda transformación consiste en que el movimiento sindical centroamericano, con muy pocas y francamente débiles excepciones, ha sido incapaz de plantearse eficazmente frente a estas tendencias, de modo tal que las estrategias personales o familiares predominan por sobre la acción colectiva, incluso mucho más que antes. Tercero, se está produciendo una importante feminización de la fuerza laboral centroamericana, al punto que el crecimiento de la tasa de participación de la mujer se ubica muy por encima de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral en general.

Así, un segundo elemento de cualquier intento por incrementar el capital humano y social es el diseño de una estrategia de potenciación de la fuerza laboral que reduzca su vulnerabilidad y mejore su capacidad para responder ante nuevas oportunidades de empleo, con lo cual se fortalecería el potencial incluyente de los procesos de desarrollo en América Central. Los esfuerzos actuales han estado casi exclusivamente limitados al nivel nacional, en especial a través de la reforma de los códigos laborales, el reajuste periódico del sueldo mínimo y la ratificación de convenios internacionales patrocinados por la Organización Internacional del Trabajo. Los avances logrados en estos frentes llevaron a los autores del informe *Estado de la Región* a concluir que “...en general, los países de la región se han comprometido a la protección de los derechos básicos de los trabajadores”, algo que ciertamente no se escuchaba hace apenas diez años atrás⁶³. Sin embargo, la efectividad de este enfoque nacional

62 Pérez Sáinz (2000).

63 Estado de la Región (1999), p. 139.

nos merece serias dudas, especialmente considerando el limitado alcance y fiscalización de las normas, la frecuente falta de disposición para mantener el poder adquisitivo del sueldo mínimo y los altos niveles de pobreza, entre otros problemas.

Nosotros planteamos que una estrategia más efectiva es aquella capaz de subsumir las medidas de escala nacional en un esfuerzo que sea también regional y local. En este sentido, la participación ciudadana en el ámbito laboral puede servir de eje orientador para esta estrategia, con dos líneas de acción principales⁶⁴. Una de ellas es promover la inserción laboral a través del desarrollo de capacidades y aptitudes con iniciativas adaptadas a las exigencias de los sectores de mayor crecimiento de la economía, prestando especial atención a los jóvenes que ingresan a la fuerza laboral y a los trabajadores mayores que necesitan de capacitación y perfeccionamiento periódico para mantenerse vigentes en un mercado laboral en constante evolución. Esta tarea debe complementar la estrategia de reforma educacional descrita anteriormente, pero en este caso con una orientación explícita hacia la formación vocacional *in situ*⁶⁵. La segunda línea de acción consiste en establecer normas laborales mínimas a escala regional, lo cual puede aportar al mejoramiento de las condiciones de trabajo y perspectivas de progreso de los trabajadores, evitando que los países centroamericanos se lancen en una “carrera hacia abajo” en un intento por reducir al mínimo los costos de mano de obra.

Estas líneas de acción podrán tener mayor efectividad en la medida en que logren dar cuenta de características y tendencias emergentes en los mercados laborales, en especial la mayor heterogeneidad del trabajo asalariado, las necesidades de trabajadores y empresarios de las PYME y la creciente presencia de la mujer en la fuerza de trabajo. Desde el punto de vista de género, la participación ciudadana en el ámbito laboral deberá hacerse cargo —por ejemplo— de las barreras que impiden el acceso a ciertos puestos de trabajo y de la relación entre empleo y trabajo doméstico no remunerado que, especialmente en el caso de mujeres de escasos recursos, puede impedir la plena participación en la fuerza laboral.

Un enfoque regional del tema de la participación ciudadana en el ámbito laboral debe además coadyuvar al fortalecimiento de las medidas de integración regional que hemos recomendado. Sin embargo, su puesta en marcha debe además organizarse a

64 Véase una descripción más detallada en Pérez Sáinz (2000).

65 Cabe destacar que este primer aspecto de la participación ciudadana en el ámbito laboral corresponde en cierta medida a los programas educacionales que recomienda Harvard-INCAE en apoyo del desarrollo de los núcleos.

nivel local a fin de reconocer la dinámica de los nuevos mercados laborales que operan a ese nivel, y no centrarse exclusivamente sobre las iniciativas estatales, siguiendo las prácticas regulatorias y clientelistas del pasado. A través de nuevas organizaciones, se podrá convocar al Estado, a los empleadores y a los trabajadores a dar contenidos concretos al concepto de la participación ciudadana en el ámbito laboral, lo que implicará una reorientación de fondo para todos los interlocutores involucrados, y lo que es quizás más importante, para el sector privado. Las empresas multinacionales deberán tomar sus propias decisiones respecto de las ventajas relativas de una fuerza laboral calificada y motivada, a diferencia de una mano de obra cuya única ventaja es ser barata. No obstante, se deberá alentar a los empleadores locales a evaluar el potencial de mediano y largo plazo que encierra un desarrollo basado en las estrategias incluyentes que proponemos, en contraste con las utilidades cortoplacistas de un enfoque que privilegia la mano de obra barata, pero que podría hacerse insostenible a medida que aumentan los conflictos sociales y disminuye la gobernabilidad.

6.3.3. Optimización del aporte de las comunidades de emigrados

Si bien ya cesaron los conflictos que durante los 80 condujeron a cientos de miles de centroamericanos al exilio, la migración sigue siendo uno de los factores que marcarán el desarrollo en América Central de aquí al año 2020. La disminución paulatina del empleo en el sector agrícola —fenómeno mitigado solo en parte por la agroindustria exportadora— seguirá incentivando la migración del campo a la ciudad que ha transformado a la región durante los últimos cincuenta años. Este proceso hace urgente la necesidad de prestar atención a las nuevas dinámicas del empleo y del mercado laboral anteriormente descritas. Sin embargo, la migración internacional, tanto dentro como fuera de la región, también seguirá siendo un factor de importancia fundamental. En el corto plazo, seguirán siendo relevantes las diferencias salariales que llevaron a muchos refugiados e inmigrantes salvadoreños, nicaragüenses, guatemaltecos y hondureños a dirigirse a los Estados Unidos, Costa Rica y Belice. También es posible que dentro de la región surjan nuevos polos de desarrollo a medida que se constituyan nuevos centros de crecimiento económico.

Sin embargo, el factor que a largo plazo repercutirá de manera más perdurable sobre estas tendencias tiene más que ver con las redes sociales que con las disparidades del mercado laboral. Desde hace tiempo que los estudios migratorios han documentado la importancia de los nexos familiares y comunitarios como factor que sostiene y orienta los flujos migratorios: una vez que se establece un nexo, este tiende a hacerse autónomo a medida que parientes y amigos hacen uso de él para reunirse con las cohortes de emigrantes anteriores. Si bien es posible que a futuro los países receptores implementen políticas de inmigración más restrictivas, ello se verá fuertemente contrapesado por la creciente gravitación de comunidades inmigrantes establecidas.

Dentro de la región, y dentro de los países de origen en particular, estas mismas redes sociales pueden convertirse en un importante recurso para el desarrollo. Ya hemos señalado el papel de las remesas como fuente de divisas y paliativo de la pobreza a escala local. Con el correr del tiempo, los flujos de remesas han ido acompañados por el surgimiento de organismos locales que abarcan tanto a las comunidades de origen como a las de destino. Sostenidas por los avances en el transporte y las comunicaciones que han hecho el transnacionalismo no solo posible sino que cosa común, estas redes se han constituido en un importante motor de procesos de desarrollo local en tanto que permiten el acceso a capitales económicos y sociales sin intervención de instituciones nacionales formales. Por esta misma razón, sin embargo, dichas redes están en gran medida desconectadas de las iniciativas de desarrollo nacional y regional. Como medio para catalizar y coordinar estas formas organizativas emergentes, proponemos el establecimiento de una red regional de consejos nacionales de migración⁶⁶.

En ciertos casos dichos consejos nacionales se podrán conformar con base en organismos existentes, en tanto que en otros podrá ser preciso crear un organismo totalmente nuevo. En cualquiera de estos casos, sin embargo, su composición deberá ser lo más amplia posible, con representación de grupos de emigrantes, del gobierno, de las ONG y de expertos académicos. Estos consejos no tienen el sentido de reemplazar o controlar a los organismos de base, sino primordialmente de colaborar con ellos para detectar recursos y prácticas que permitan abordar las necesidades de desarrollo local o adoptar iniciativas a niveles superiores. Trabajando de manera mancomunada a escala regional, este tipo de organismos pueden

66 Para una exposición más detallada de este concepto, véase Mahler (2000).

constituirse en un fuerte lazo con los organismos e intereses de las comunidades residentes en el extranjero y complementar los esfuerzos que actualmente realizan los gobiernos de América Central por dar mayor uniformidad a sus políticas migratorias.

6.4. Estado y participación ciudadana

En la economía globalizada de principios del siglo XXI, el Estado claramente ha perdido terreno como actor del desarrollo. Por una parte, su soberanía territorial se enfrenta con fuerzas transnacionales —corporaciones, agencias internacionales, ONG, redes delictuales y otros— que operan dentro de sus fronteras, pero generalmente fuera de su control. Por otra, los modelos de desarrollo en los cuales el Estado ejerce la principal función emprendedora en un medio proteccionista y altamente regulado se han mostrado totalmente ineficaces para mantener la competitividad dentro del ámbito global. En consecuencia, virtualmente todos los Estados del mundo están sometidos a importantes presiones internas y externas para reducir su intervención en materia económica y racionalizar sus recursos administrativos.

Si bien los países centroamericanos jamás alcanzaron la escala y coherencia de acción que caracterizó a otros países de América Latina durante el apogeo del modelo de sustitución de importaciones, y mucho menos la de los países del bloque socialista, no es menos cierto que la región no se ha quedado atrás en la implementación de reformas. Aunque con considerables diferencias de énfasis, en los últimos diez años los siete gobiernos de la región han adoptado políticas de privatización, desregulación, reducción del déficit y reducción del empleo en el sector público. Los procesos de negociaciones de paz y transición democrática que surgieron de los conflictos de los 80 dieron lugar además a otro tipo de reformas. En estos casos, la dinámica estuvo impulsada por la necesidad de desmilitarizar las estructuras estatales, terminar con las prácticas autoritarias y promover una mayor apertura de parte del gobierno a la fiscalización y la participación ciudadana. En la búsqueda de una estrategia de desarrollo que se adecue a la actual coyuntura, la confluencia de estas dos lógicas de reforma es fuente tanto de tensiones como de oportunidades⁶⁷.

67 Esta dinámica se trata con mayor profundidad en Sojo (2000).

En este contexto, los problemas planteados por la precariedad de las instituciones democráticas adquieren particular importancia. En el largo plazo, la estabilidad y legitimidad de estas instituciones dependerá de mecanismos de mediación capaces de articular y reconciliar los puntos de vista y preferencias de actores sociales rivales (especialmente aquellos que surgen de grupos sociales tradicionalmente marginados de la escena política) respecto de las políticas estatales. Es aquí donde quedan de manifiesto las debilidades de los partidos políticos de América Central (y del resto de América Latina). Por una parte, los partidos enfrentan la aparente irrelevancia de las ideologías que durante largos años les sirvieron para diferenciarse, el ocaso de actores que antaño eran su base de apoyo (especialmente el movimiento sindical) y nuevas formas de movilización de votantes y electorados en donde la tecnología permite que candidatos y gobiernos hagan sus llamados sin necesidad de intermediarios. Por otra, en muchos casos las estructuras partidarias internas no han evolucionado junto con los sistemas políticos y siguen caracterizándose por la existencia de camarillas que acaparan los cargos dirigentes y dificultan la participación⁶⁸.

Lo más probable es que a estas alturas los esfuerzos de los sistemas partidarios por reconstruir sus tradicionales prácticas y bases de apoyo resulten infructuosos, puesto que el entorno en que operan ha cambiado de manera fundamental. Sin embargo, existe todavía una gran carencia de mecanismos capaces de mediar con eficacia entre los intereses de la sociedad civil y las instituciones políticas para crear oportunidades de participación y fortalecer la legitimidad democrática. A la luz de ello, recomendamos la elaboración de estrategias que promuevan un acercamiento, y en definitiva nexos permanentes, entre los partidos políticos y las múltiples expresiones de la sociedad civil organizada. Los principios en que se funden estas estrategias deben contemplar la promoción de los valores y prácticas democráticas en el seno de las organizaciones (partidos políticos y grupos de interés por igual); la atención simultánea a los niveles locales, nacionales y regionales de organización y acción, y un esfuerzo especial por llegar a actores sociales tradicionalmente marginados.

Desde una óptica más general, creemos que el Estado sigue siendo una instancia clave para las iniciativas de desarrollo en América Central, pero que una acción eficaz requerirá de una modalidad distinta a la del pasado: una modalidad construida con base en formas organizativas capaces de convocar al Estado y a los actores sociales en torno a objetivos comunes. Las iniciativas de colaboración serán necesarias,

68 Véanse Maihold y Córdova (2000).

primero, para instituir programas orientados a acrecentar el capital humano y social, tales como los descritos en la sección anterior; segundo, para hacer valer el estado de derecho del cual dependen las transacciones de mercado y las interacciones sociales democráticas; y tercero, para expandir la participación ciudadana a objeto de superar antiguas prácticas excluyentes y lograr mayores niveles de participación y compromiso, reforzando así la legitimidad democrática de las instituciones políticas.

En el resto de esta sección se plantean tres otras ideas que consideramos como elementos fundamentales de un modelo de desarrollo para América Central hasta el año 2020. Estas propuestas —reforma fiscal, prevención de la violencia y democracia de base— se pueden resumir como orientadas hacia una mayor modernización del Estado y hacia el fortalecimiento de las prácticas democráticas en las relaciones Estado–sociedad.

6.4.1. Modernización del Estado

América Central ya ha recorrido un largo camino rumbo a la reforma del estado⁶⁹. Los déficit fiscales, bastante serios en algunos países al inicio de la década de los 90, han sido controlados y, aun cuando ningún país tiene un superávit, el margen en toda la región es hoy relativamente ajustado. En toda América Central se han implementado programas de privatización, generalmente empezando por empresas estatales productoras de bienes tales como cemento o fertilizantes, para luego seguir con servicios estratégicos tales como electricidad o telecomunicaciones, y en época reciente, experimentando con servicios sociales tales como salud y educación. Los presupuestos militares se han reducido sustancialmente, bajando desde un promedio regional de casi el 11% del PIB en 1989 a una cifra del 1,4% en 1996⁷⁰. El empleo en la administración pública ha decrecido como proporción del gasto público en todos los países, excepto Belice, con aumentos equivalentes en la inversión en infraestructura. Con el respaldo de diversos organismos internacionales, en cada país se han implementado programas de mejoramiento de la eficiencia administrativa y de combate a la corrupción, aun cuando no cabe duda de que queda mucho camino por

69 Véase Sojo (2000).

70 El promedio para 1989 está inflado por una cifra extraordinariamente alta en el caso de Nicaragua. No obstante, entre 1990 y 1996 la proporción del PIB representada por el gasto militar cayó en dos tercios en El Salvador y cerca del 50% en Guatemala y Honduras. Sojo (2000), p. 24.

recorrer antes de lograr resultados satisfactorios. Producto de estas iniciativas, hoy se puede decir que América Central se encuentra en marcha hacia una importante racionalización del Estado.

No obstante lo anterior, persiste la necesidad de generar recursos adicionales para el gasto público en al menos tres grandes áreas. Primero, el gasto social, que si bien tuvo algunos avances durante los 90, sigue siendo modesto (véase Tabla 10). De los siete países de la región, solo Costa Rica supera el promedio latinoamericano de gasto social como proporción del gasto público. El Salvador, Guatemala y Honduras muestran niveles extremadamente bajos de gasto social medido como proporción del PIB. Considerando nuestro llamado a acrecentar el capital humano y social, estas cifras necesitan mejorarse. En segundo lugar, la prioridad asignada a la inversión en infraestructura, especialmente aquella capaz de potenciar a los sectores más dinámicos de la economía, debe mantenerse o incluso aumentarse. En tercer lugar, como exponremos a continuación, deben entregarse mayores recursos a la administración de justicia y a la seguridad ciudadana. El conjunto de estas necesidades plantea un importante desafío fiscal para los gobiernos centroamericanos.

De aquí se desprende que en América Central existe la necesidad de una reforma fiscal que asegure recursos para los planes que se quiere implementar. Se trata de un esfuerzo cuya magnitud varía considerablemente de un país a otro: en El Salvador y Guatemala la relación ingreso fiscal/PIB es muy baja, en tanto que en Nicaragua y Belice ocurre exactamente lo contrario. Estas variaciones se deben a múltiples factores, entre ellos diferentes impuestos la renta, a la compraventa y al valor agregado, así como a diferentes normas de exención. Más aún, si bien todos los países aplican similares gravámenes a las importaciones, existen enormes variaciones en la relación importaciones/PIB. En Nicaragua, por ejemplo, esta proporción alcanzaba en 1999 el 82,8%, en tanto que en Guatemala era de sólo el 25,9%⁷¹.

La primera prioridad de la reforma es que los países con bajas tasas tributarias mejoren el ingreso fiscal. Este tema es materia de un intenso debate nacional —especialmente en Guatemala— y ya se han elaborado propuestas bastante detalladas. Si bien existen diversos medios para aumentar el ingreso fiscal, algunos son de mayor justicia que otros. En América Central los sueldos y salarios tributan a una tasa similar a las del resto de América Latina, pero en ciertos países la rentabilidad sobre el capital (intereses, dividendos y ganancias de capital) está absolutamente exenta de

71 Véase CEPAL (2000), Cuadro 3.

impuestos. Esto da origen a anomalías tales como que un centroamericano pudiente que reside en Estados Unidos paga impuestos al erario norteamericano por concepto de intereses y dividendos devengados en la región, pero si reside en América Central no tributa un centavo.

TABLA 10
Evolución del gasto social en América Central, 1990-97

País	Crecimiento anual 1990/91-96/97	Porcentaje del PIB		Porcentaje del gasto público total	
		1990/91	1996/97	1990/91	1996/97
Costa Rica	3,6	18,2	20,8	64,4	65,1
El Salvador	9,2	5,4	7,7	21,9	26,5
Guatemala	5,4	3,3	4,2	29,8	42,1
Honduras	-0,3	7,8	7,2	33,1	31,9
Nicaragua	2,1	10,3	10,7	38,3	35,6
Panamá	5,5	18,6	21,9	40,0	39,9
América Central	4,3	10,6	12,1	37,9	40,2
América Latina	5,5	10,1	12,4	41,0	47,2

Fuente: Sojo (2000), p. 36.

La idea de gravar la rentabilidad sobre el capital ha sido generalmente recibida con aprensión en América Central, sobre la base de que constituiría un desincentivo a la inversión. Sin embargo, ello a menudo se confunde con un gravamen sobre los flujos de capital, lo cual efectivamente podría incentivar la fuga de capitales. Dado que la distribución del ingreso en la región es extremadamente desigual, la rentabilidad sobre el capital representa una proporción del PIB mucho mayor que en los países desarrollados y eximir la del pago de impuestos significa imponer una carga indebida al resto de la sociedad, especialmente a los sectores más desposeídos. Más aún, la mayor parte de la rentabilidad sobre el capital proviene de activos colocados en el extranjero (principalmente en Estados Unidos). Gravar la

rentabilidad sobre el capital es parte importante de la reforma fiscal que requiere la región y que debe incluir los ingresos provenientes de capitales colocados *dentro* y *fuera* de ella. Las agencias de cooperación internacional pueden ayudar a prevenir que el gravamen de la rentabilidad sobre el capital beneficie a los países desarrollados en lugar de América Central.

En todo el mundo, los sistemas tributarios que se precien de eficientes necesitan ajustarse a los cambios que se están operando en la estructura de producción. De no hacerlo, los ingresos tributarios caerán por debajo del PIB, lo que obligará a los gobiernos a elevar los impuestos actuales o a decretar otros adicionales, ambas medidas muy impopulares. Los gobiernos de los países desarrollados, por ejemplo, mientras por una parte incentivan el crecimiento del comercio electrónico, por otra han señalado que esta actividad no puede permanecer libre de impuestos de manera indefinida, puesto que ello representaría una grave pérdida para el erario nacional.

Los países de América Central enfrentan un problema similar. A objeto de incentivar la inversión privada, han hecho concesiones tributarias a las maquiladoras y otras industrias exportadoras. En un marco en que las exportaciones crecen a mayor velocidad que el PIB, los sistemas fiscales han tenido que hacer ingentes esfuerzos para no quedar a la zaga de la expansión económica. Estas concesiones tributarias no pueden mantenerse indefinidamente, pero los países centroamericanos se muestran reticentes a retirar este privilegio por temor a la reacción de los inversionistas. En este ámbito la coordinación regional sería de gran utilidad, especialmente si va aparejada de un reconocimiento de las necesidades especiales de los países más pobres.

Durante los próximos veinte años la importancia relativa de los ingresos arancelarios tenderá a disminuir producto de la desgravación y de la firma de acuerdos de libre comercio con otros países⁷². América Central necesita empezar a reorientar sus sistemas impositivos hacia actividades de rápido crecimiento. Tal como hemos argumentado anteriormente, lo más probable es que entre estas se cuenten muchos de los integrantes del sector servicios. Los gobiernos de todo el mundo tienen problemas con gravar los servicios —actividades mucho menos visibles que los bienes— pero se trata de un problema insoslayable. Dado que para el año 2020 se espera que los servicios representen casi el 60% del PIB de toda América Central (véase Tabla 5), deberá hacerse un esfuerzo serio para incluirlos.

72 Esto se verá compensado en parte a medida que el crecimiento de las importaciones supere el crecimiento del PIB.

6.4.2. Estado de derecho y seguridad ciudadana

El fortalecimiento del estado de derecho y de la seguridad ciudadana ameritan primera prioridad, puesto que los actuales niveles de violencia y delincuencia y el legado de injusticia no resuelta representan una grave amenaza para las tres dimensiones —económica, social y política— del desarrollo. Los problemas son extraordinariamente complejos y no admiten recetas simples ni cortoplacistas, aun cuando la dimensión de la inquietud ciudadana crea importantes incentivos para que los políticos y otros dirigentes sociales hagan precisamente lo contrario. Es importante, por ende, avanzar hacia la elaboración, debate e implementación de estrategias de largo plazo⁷³.

Una de las manifestaciones más evidentes de la falta de seguridad ciudadana tiene que ver con el narcotráfico, una economía encubierta de origen externo, pero con numerosas consecuencias internas. Como punto de transbordo entre países productores de droga y el mercado norteamericano, es muy poco lo que América Central puede hacer por frenar el flujo hemisférico general; a lo más podrá desviarlo hacia otro punto. Así, desde una perspectiva de desarrollo, los esfuerzos de América Central deben orientarse a prevenir las consecuencias más funestas de esta economía, entre ellas la corrupción, el consumo, los nexos con otras ramas del crimen organizado y la violencia que el narcotráfico fomenta a todo nivel. Sin embargo, para que estos esfuerzos tengan éxito, necesitan estar vinculados a un conjunto de iniciativas de mayor alcance.

La reforma de los sistemas policiales y de administración de justicia iniciada en los 90 aún no logra generar un grado significativo de confianza popular en la administración de la seguridad ciudadana. Respecto de la policía, los importantes avances logrados en términos de profesionalización, remuneración e independencia respecto de las fuerzas armadas —entre otros— deben seguir institucionalizándose, y debe darse mayor atención a consideraciones de más largo plazo tales como el proceso de selección y la capacitación. Especial atención merece el fortalecimiento de mecanismos de control interno y externo. El control ciudadano también es un aspecto primordial de la reforma del sistema judicial, el que se sigue caracterizando por su lentitud e ineficiencia, por una parte, y por acceso y resultados desiguales, por otra. A medida que las actuales reformas incidan en mejorar los aspectos investigativos y procesales del sistema judicial, se hará particularmente importante ampliar y financiar adecuadamente el sistema de defensorías públicas, especialmente si se quiere dar una

73 Gran parte de esta sección se basa en el análisis presentado en Call (2000).

representación legal adecuada a sectores de menores recursos. Otro importante avance en términos de reforma judicial lo constituiría el reconocimiento e incorporación de algunas prácticas procesales ancestrales de los pueblos originarios, los que constituyen quizás el sector más excluido del acceso a la justicia⁷⁴.

Sin embargo, no creemos que baste con fortalecer a los organismos públicos a cargo de la seguridad ciudadana, y por tanto proponemos el concepto de “prevención integral de la violencia” como estrategia de desarrollo regional. Los rasgos constitutivos de este concepto comprenden privilegiar las políticas de prevención por sobre las respuestas puramente reactivas; dar atención preferencial al tema de la violencia por sobre la delincuencia, y un diseño basado en iniciativas interdepartamentales y multisectoriales que reemplace las políticas inconexas que actualmente implementan los actores internacionales, estatales y sociales.

Varias características de este enfoque merecen destacarse⁷⁵. Primero, al privilegiar el tratamiento de la violencia se estará abarcando una gama mucho mayor de temas de los que normalmente se entienden como parte de la seguridad ciudadana. De esta forma se puede incluir el problema de la violencia intrafamiliar —que tan a menudo se pasa por alto— y muy en especial la violencia que sufren mujeres y niños a manos de parejas y parientes de sexo masculino. Un fuerte compromiso con la reducción de la violencia intrafamiliar, fenómeno común en la región, servirá tanto a los intereses individuales inmediatos —la defensa de los derechos ciudadanos— como a los intereses sociales de largo plazo, habida cuenta de la relación entre abuso infantil y posteriores conductas delictuales o violentas por parte de las víctimas.

Segundo, este enfoque se construirá en torno a la participación integral en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana de la sociedad civil; por ejemplo, de las escuelas, organizaciones de mujeres, organismos vecinales y pueblos originarios, los que pasarían a tener presencia en los niveles locales y superiores. Las ONG también pueden cumplir un *rol* importante, aportando trabajos de investigación y difundiendo los resultados de diversos proyectos y experiencias. Tercero, proporcionaría los medios para orquestar y coordinar acciones a escala regional que permitan afrontar de manera más eficaz la dimensión transnacional del narcotráfico y otras actividades delictuales. En este ámbito, un enfoque de alcance regional es clave en el contexto del modelo integrador que propiciamos, puesto que la intensificación de los

74 Este tema se trata en amplio detalle en Sieder (1997).

75 Véase Call (2000).

flujos de bienes y personas a través de las fronteras nacionales y la consolidación de actores económicos de nivel regional abrirán nuevas oportunidades para la actividad delictual y presentarán nuevos peligros para la gobernabilidad democrática y la seguridad ciudadana.

La implementación de un enfoque integral de prevención de la violencia deberá afrontar enormes desafíos organizativos y políticos inmediatos. Considerando que las fuerzas policiales vienen recién emergiendo del control de las fuerzas armadas y que la reforma judicial es todavía insuficiente, la reorientación del tema de la seguridad ciudadana desde un enfoque represivo a uno preventivo, será necesariamente un proceso gradual. Sin embargo, el carácter de los problemas de seguridad ciudadana que América Central deberá afrontar durante los próximos veinte años exige un enfoque no menos ambicioso.

6.4.3. Hacia una mayor participación ciudadana

Este concepto es uno de los rasgos fundamentales de nuestra definición de desarrollo. Ello tiene especial relevancia en América Central, región tradicionalmente caracterizada por un orden político, económico y social que excluye a numerosos segmentos de la población con base en la propiedad, el nivel de ingreso, el género, las creencias políticas y diversas otras consideraciones. Si bien se han logrado grandes avances en la apertura de este orden en ciertas áreas, no es menos cierto que a largo plazo el proceso de desarrollo regional requerirá de un tipo de participación ciudadana más amplia (que incorpore a la mujer, a los pueblos originarios y demás grupos tradicionalmente discriminados) y más profunda (que pase de las meras garantías formales respecto de derechos civiles y políticos a una participación activa de la ciudadanía en el ejercicio de tales derechos). Una sociedad donde no se motiva o se obstaculiza la participación ciudadana es una sociedad expuesta a que cualquier acontecimiento inesperado produzca el cercenamiento de los derechos y un retroceso en el desarrollo⁷⁶.

La ampliación de la participación ciudadana respecto de género y etnicidad comprende dos lógicas distintas, una integrativa y la otra pluralista. Con respecto a lo primero, la principal necesidad consiste en incorporar una perspectiva de género al diseño de las políticas de desarrollo, por un lado, y promover el ingreso de la mujer a

76 Véanse Maihold y Córdova (2000).

cargos de dirección, por otro, de modo que las distinciones de género se asocien cada vez menos a jerarquías u oportunidades desiguales⁷⁷. El fortalecimiento del dictamen y aplicación de cuerpos legales que sancionen la discriminación, acompañado por un compromiso de largo plazo con la educación y la capacitación, tiene el potencial de promover la plena integración de la mujer en las sociedades centroamericanas.

En lo relativo a etnicidad, aunque escurridizo, el ideal es un modelo político que fomente la unidad nacional sobre la base de reconocer el carácter multicultural y multilingüe de la sociedad. Desde los años 80, en América Central se han registrado importantes avances en el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas, pero las garantías constitucionales todavía van a la zaga de otros países latinoamericanos. Este es un tema que merece mayor consideración⁷⁸. Es casi seguro que habrá choques recurrentes entre la necesidad de extender protección a los derechos individuales y las demandas de las minorías étnicas por una mayor autonomía en el control de sus asuntos internos. Lo que se necesita, por tanto, son mecanismos institucionales que permitan mantener un diálogo intercultural permanente y resolver los conflictos a medida que se presentan. El reciente surgimiento de asociaciones indígenas de carácter nacional y regional constituye una importante oportunidad para que los pueblos originarios se incorporen con los mismos derechos que otros actores de la sociedad civil a las iniciativas de desarrollo a esos niveles⁷⁹.

Para el modelo de desarrollo que se expone en este informe, la participación ciudadana debe también construirse a niveles distintos al de los Estados nacionales tradicionales; en otras palabras, a escala regional y local. Cabe destacar que varias de las propuestas formuladas hasta este punto —iniciativas educacionales, participación ciudadana en el ámbito laboral, consejos de migración y prevención de la violencia, como mínimo— se plantean explícitamente sobre la base de la importancia de los nexos entre los niveles regionales, nacionales y locales de acción y participación. Ello, a su vez, puede servir para fortalecer otros objetivos. Por ejemplo, la posibilidad de revitalizar el proceso de integración regional —lo que sin duda deberá afrontar a corto plazo la oposición de diversos sectores políticos— se verá muy fortalecida

77 Campbell Barr (1999).

78 Véase una perspectiva comparativa sobre reforma constitucional y derechos de las poblaciones indígenas en van Cott (2000).

79 Barrigón Dogirama (1999).

por la integración de grupos organizados de carácter regional que representen a diversos sectores e intereses de la sociedad civil en el seno de las instituciones e iniciativas regionales⁸⁰.

El compromiso de descentralizar la administración pública, los servicios públicos y otras estructuras políticas se cuenta entre los avances más notables que se hayan producido en América Central durante el último decenio. Costa Rica, Nicaragua y Guatemala han promulgado reformas constitucionales destinadas a fortalecer a los gobiernos locales, en tanto que en todos los países de la región están pendientes diversas reformas a los códigos y leyes municipales. Las agencias multilaterales y bilaterales de cooperación internacional y las ONG han otorgado primera prioridad a las iniciativas de desarrollo local. De hecho, al respecto parece haber un grado de consenso poco común: “Desde las cumbres presidenciales hasta las asambleas vecinales [...] la conclusión general es que es a escala local donde la ciudadanía puede ejercer sus derechos de manera más eficaz y aportar mejor a la solución de sus problemas”⁸¹.

No obstante, el talón de Aquiles de este reposicionamiento general hacia el fortalecimiento de la participación y gobernabilidad local es la falta de recursos. Entre 1993 y 1995, por ejemplo, el ingreso promedio per cápita de los gobiernos locales de América Central aumentó en un 5,5%, lo que en términos absolutos apenas representó pasar de \$10,80 a \$12,00 per cápita. También se observan las habituales disparidades regionales: en Costa Rica y Panamá esta cifra es casi dos veces mayor que en Honduras y Nicaragua, y cerca de tres veces mayor que en Guatemala y El Salvador. En general, los impuestos representan la mayor parte de los ingresos municipales en cinco de los seis países y más del 69% en cuatro de ellos, no obstante lo cual en todos los países salvo Nicaragua constituyen menos del 3,5% del ingreso fiscal total⁸². En Guatemala y Honduras, el Gobierno Central está obligado por ley para asignar a los gobiernos municipales el 8% y el 5% del ingreso fiscal, respectivamente, pero estos compromisos son generalmente más quebrantados que observados y están sujetos a manipulaciones partidistas o clientelistas.

Así, nuestra recomendación final es por un fuerte compromiso en el sentido de fortalecer la base de ingresos de los gobiernos locales. El tema del aporte que

80 Solís (2000), pp. 36, 37.

81 Véanse Casasfranco y Patiño Millán (1999), p. 2.

82 Véase Estado de la Región (1999), pp. 235-237.

corresponda al nivel local —con ingresos muy dispares— y el que corresponda al gobierno central —sujeto a interferencias de tipo político— deberá abordarse con cuidado y sin duda se resolverá de manera distinta en cada país. De lo que no cabe duda es que el aporte de la iniciativa local hacia el logro de una mayor participación ciudadana requiere de una base de recursos mucho mayor de la que se ha destinado hasta hoy.

7. Conclusiones

En este informe hemos destacado los logros alcanzados en América Central durante los años 90. También hemos reseñado lo que observamos como las principales deficiencias del desarrollo regional. Hemos señalado las limitantes que a nuestro juicio tendrán mayor relevancia durante los próximos veinte años, y lo hemos hecho habida cuenta de las oportunidades y desafíos que presenta la globalización.

El modelo de desarrollo que plantea *Centroamérica 2020* se funda en varios principios. En primer lugar, privilegia la integración regional como la respuesta más idónea ante la globalización (el desafío externo) y las limitaciones de las estrategias nacionales de desarrollo (el desafío interno). En segundo lugar, enfatiza la necesidad de definir nuevos métodos de manejo de los recursos ambientales que los protejan de mejor manera contra los nocivos efectos de las actuales prácticas de desarrollo e incorporen la dimensión ambiental de forma más plena al proceso de desarrollo. En tercer lugar, postula la necesidad de elevar de manera sustancial la inversión en capital social y humano, privilegiando la educación, la salud, el mercado laboral y las comunidades radicadas en el extranjero. Por último, aborda la necesidad de llegar a un modo de desarrollo que convoque al Estado y a los actores sociales en torno a objetivos comunes, haciendo especial hincapié sobre la remoción de barreras y la creación de oportunidades para la participación efectiva de todos los sectores sociales.

En este informe se desarrollan un conjunto de recomendaciones orientadas a implementar la propuesta de desarrollo descrita y que se derivan de una visión de largo plazo. Algunas son relativamente simples y se pueden llevar a la práctica en el corto plazo; otras, en cambio, podrán ser motivo de polémica y por ende mucho más difíciles de implementar en un futuro cercano. Sin embargo, somos de la opinión de que durante el transcurso de los próximos veinte años se podrá comprobar que todas nuestras recomendaciones son factibles en la medida en que exista consenso en torno a las ideas de fondo. Consideramos este informe como un primer paso hacia la construcción de dicho consenso, y estamos conscientes de que muchas de estas ideas podrán generar un amplio debate.

A continuación enumeramos nuestras principales recomendaciones:

1. América Central aún no opera eficazmente como región, lo que entraba la capacidad empresarial para aumentar la competitividad en respuesta al desafío de la globalización. En consecuencia, recomendamos ***profundizar el proceso de integración regional*** a través de concluir la proyectada unión aduanera, de convenir un mecanismo de participación en la recaudación arancelaria, de potenciar a la sociedad civil a escala regional y de fortalecer las instituciones regionales como base del sistema democrático.
2. Las instituciones regionales deben adaptarse a los objetivos de los sistemas de integración. Los países centroamericanos deben utilizar el MCCA para hacerse más competitivos en los mercados externos y negociar desde una posición de mayor fortaleza. En particular, la implementación del regionalismo en Centroamérica requiere que los Estados miembros coordinen sus posturas de negociación internacional a fin de poder hablar con una sola voz. Recomendamos, por tanto, ***la creación de una maquinaria negociadora regional*** similar a la implementada por CARICOM.
3. La existencia de distintas monedas en América Central impone numerosos costos adicionales al sector privado y entorpece el desarrollo de un mercado único. Dado que América Central cumple con las condiciones de un área monetaria óptima, recomendamos la promoción de un mercado único regional que permita reemplazar las distintas unidades monetarias nacionales por ***una unión monetaria en torno a una moneda única***. Esta podrá ser una nueva moneda regional o bien el dólar estadounidense.
4. América Central necesita llevar a cabo una reforma fiscal que permita hacer frente al legado de pobreza y desigualdad y genere recursos para el desarrollo. Estos esfuerzos se ven obstaculizados por una arraigada desigualdad en la distribución de la carga tributaria y por la lentitud del sistema fiscal para adaptarse a los cambios que se operan en la estructura productiva. En consecuencia, recomendamos que todos los países ***graven de manera coherente la rentabilidad sobre el capital***, incluyendo los ingresos provenientes de activos colocados fuera de la región. Estas medidas requerirán de la colaboración de los países donantes, principalmente Estados Unidos.

5. Las disputas comerciales ante la Organización Mundial de Comercio respecto de productos y procesos que representan un riesgo para el medio ambiente han originado demandas por la implementación de un sistema de etiquetado que permita al consumidor tomar decisiones informadas. En la actualidad, los países centroamericanos no tienen ningún control sobre este proceso. En vista del alto grado de dependencia de los países de América Central sobre las exportaciones de recursos naturales, recomendamos el desarrollo de *un sistema regional de ecoetiquetado*.
6. La preocupación por el fenómeno del calentamiento de la atmósfera ha llevado a los países desarrollados a comprometerse, según lo establecido en el Protocolo de Kioto (1997), a reducir las emisiones de gases invernadero durante el próximo decenio. Está cada vez más claro que parte de estos objetivos deberá lograrse financiando proyectos de reducción de emisiones o de captación de anhídrido carbónico por medio de la reforestación en países en vías de desarrollo. En consecuencia, recomendamos que la región se prepare para *participar en el mercado internacional de emisión y captación de gases termoactivos*.
7. Las perspectivas de desarrollo regional para el año 2020 estarán en gran medida supeditadas a los esfuerzos por mejorar el nivel promedio del capital humano y social. Entre otras cosas, ello requerirá de una importante inversión de recursos en las áreas de salud y educación, manteniendo el nivel de gasto público donde sea fuerte y aumentándolo considerablemente donde muestre falencias. La inversión en salud también puede traer consigo importantes beneficios económicos, puesto que tiene la capacidad de generar una mayor demanda de bienes y servicios y de crear nuevos puestos de empleo. Respecto de la educación, recomendamos *dar prioridad la inversión en la experiencia educativa*; es decir, mejorar la infraestructura física, perfeccionar al profesorado y elevar la calidad de los sistemas de evaluación a nivel primario y secundario.
8. Otra parte integrante de cualquier esfuerzo por incrementar el capital humano y social es el diseño de una estrategia de potenciación de la fuerza laboral que reduzca su vulnerabilidad y mejore su capacidad para responder

ante nuevas oportunidades de empleo, con lo cual se fortalecería el potencial incluyente de los procesos de desarrollo en América Central. Recomendamos, por tanto, ***promover la participación ciudadana en el ámbito laboral***, la que debe abarcar las iniciativas de capacitación que se realizan a nivel de base para facilitar la inserción laboral y la adopción de normas laborales mínimas a escala regional.

9. Los flujos de remesas y las redes sociales establecidas por las comunidades de centroamericanos radicados en el exterior constituyen una fuente importante de capital económico y social que se puede canalizar para fines de desarrollo. En este sentido, se debe avanzar hacia la conformación de una ***red regional de consejos nacionales de migración***, con amplia participación de todos los sectores e interlocutores sociales. Dichos consejos tendrían la misión de colaborar con los organismos de base para individualizar prácticas y recursos que permitan abordar necesidades de desarrollo local o emprender iniciativas a niveles superiores. Trabajando de manera mancomunada a escala regional, este tipo de organismos podrían constituirse en un fuerte lazo con los organismos e intereses de las comunidades residentes en el extranjero.
10. El alto nivel de violencia y delincuencia reinante amenaza con socavar el estado de derecho que se requiere para el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y de las operaciones económicas. En torno a este tema, recomendamos elaborar una ***estrategia integral de prevención de la violencia*** basada en políticas preventivas que eviten las respuestas puramente reactivas, privilegiando una preocupación por el tema de la violencia en lugar de la delincuencia, e iniciativas interdepartamentales y multisectoriales que otorguen a la sociedad civil un papel preponderante en la definición a escala local y superior de las políticas de seguridad ciudadana. De esta forma, se creará un medio para coordinar acciones de alcance regional orientadas a afrontar de manera más eficaz el carácter crecientemente transnacional del crimen organizado.
11. Tanto los objetivos de desarrollo como la legitimidad del sistema democrático se verían fortalecidos por una participación ciudadana más amplia que incorpore a la mujer, a los pueblos originarios y demás grupos

tradicionalmente discriminados. Algunos de los posibles elementos de esta estrategia pueden ser la *incorporación de la perspectiva indígena y de género en la elaboración de las políticas de desarrollo*, incrementar la presencia de la mujer en cargos de responsabilidad a nivel público y privado, garantizar la integridad de las culturas originarias en el marco de una sociedad multicultural y mantener un diálogo intercultural permanente sobre temas de desarrollo.

12. Los objetivos de desarrollo y la legitimidad del sistema democrático también se verían fortalecidos por la profundización de la participación ciudadana que pase de las meras garantías formales respecto de derechos civiles y políticos a una participación activa de la ciudadanía en el ejercicio de tales derechos. Esta recomendación se hace extensiva a los niveles políticos regionales, locales y nacionales. En consecuencia, recomendamos prestar especial atención a *fortalecer la base de ingresos de los gobiernos locales* a fin de potenciar las oportunidades y la eficacia de la participación a nivel de base.

Centroamérica 2020 tiene dos distintos tipos de destinatarios. Los primeros son todos aquellos centroamericanos empeñados en la búsqueda de caminos para dar adecuada respuesta a las presiones internas y externas que actualmente enfrentan los siete países. Los segundos son los actores externos —incluyendo los auspiciadores de este informe— que dan forma a la cooperación internacional hacia la región. Para ambos, las prioridades son generalmente de corto plazo. Sin embargo, el desarrollo es un camino largo en el que no hay atajos. Los países o regiones que logran los mejores resultados tienden a ser aquellos donde existe consenso en torno a los objetivos de largo plazo. Ello requiere convenir un marco común dentro del cual formular las políticas públicas. Esperamos que *Centroamérica 2020* constituya un aporte a la construcción de dicho marco, y que nuestras recomendaciones sean apreciadas en ese contexto.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrigón Dogirama, W. (1999), “El proceso de integración centroamericana y su impacto sobre los pueblos indígenas,” en R. Grinspun, C. Alvarenga y Y. Shamsie (eds.), *Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, Sistema de Integración Centroamericana, San Salvador, Cap. 6.
- Bulmer-Thomas, V. y Page, S. (1999), “Trade Relations in the Americas: MERCOSUR, the Free Trade Area of the Americas and the European Union”, en Bulmer-Thomas, V. y Dunkerley, J. (eds.), *The United States and Latin America: the New Agenda*, Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard e Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.
- Call, C.T. (2000), “Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice, and Insecurity,” Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 8, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.
- Campbell Barr, E. (1999), “Integración centroamericana, género y mujeres,” en R. Grinspun, C. Alvarenga y Y. Shamsie (eds.), *Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, Sistema de Integración Centroamericana, San Salvador, Cap. 5.
- Casasfranco, M.V. y F. Patiño Millán (1999), “Participación ciudadana en el nivel local en Centroamérica (tendencias actuales y perspectivas)”. Ponencia presentada ante el Taller de democracia y participación ciudadana en Centroamérica, Managua, Agosto de 1999.

- CELADE (1999), América Latina: Proyecciones de población 1970-2050, Boletín Demográfico, Santiago N° 62, Julio.
- CEPAL/BID (1998), La integración centroamericana y la institucionalidad regional, Santiago y Washington, D.C.
- CEPAL (2000), Centroamérica: Evolución económica durante 1999, México, D.F.
- De Grauwe, P. (1993), *The Economics of Monetary Integration*, Oxford.
- Dick, A. (1999), Banking Spreads in Central America: Evolution, Structure and Behavior, HIID Discussion Paper No. 694.
- ECLAC (1999), Population Projections for the Caribbean, Caribbean Documentation Centre.
- ECLAC (2000a), *Equity, Development, and Citizenship*, México, D.F.
- ECLAC (2000), Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 1999, Santiago, No. 8.
- Estado de la Región (1999), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José, Costa Rica.
- Feenstra, R. (1998), "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4.
- INCAE-HIID (1999), *Central America in the 21st Century: An Agenda for Competitiveness and Sustainable Development*, San José, Costa Rica, and Cambridge, MA.
- Inter-American Development Bank (1999), *Facing up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America 1998-9 Report*, Washington, D.C.
- IRELA (1999), *Europe and Latin America: Bridging the Gap Between Trade and the Environment*, Madrid, Dossier, No. 67.

- Mahler, S. (2000), "Migration and Transnational Issues: Recent Trends and Prospects for 2020," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 4, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.
- Maihold, G. y R. Córdova (2000), "Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 9, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.
- Pan American Health Organization (2000), *Basic Country Health Profiles for the Americas: Summaries, 1999*.
- Pérez Sáinz, J.P. (2000), "Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social en el istmo centroamericano," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 5, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London and Basingstoke.
- Porter, M. (1998), "Clusters and the New Economics of Competition," *Harvard Business Review*, Noviembre–Diciembre.
- Rodas, P. (2000), "Centroamérica: para enfrentar con éxito la globalización del siglo XXI," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 1, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.
- Schatan, C. (2000), "Desarrollo económico y medio ambiente," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 7, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.
- SIECA (1999), *Boletín Estadístico*, Ciudad de Guatemala, Junio.
- SIECA (2000), *Boletín Estadístico*, Ciudad de Guatemala, Enero.
- Sieder, R. (1997), *Customary Law and Democratic Transition in Guatemala*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.
- Sojo, C. (2000), "El traje nuevo del emperador: la modernización del estado en Centroamérica," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 6, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.

- Solís Rivera, L.G. (2000), "Centroamérica 2020: la integración regional y los desafíos de sus relaciones externas," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 3, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.
- Torras, M. (1999), "Inequality, Resource Depletion, and Welfare Accounting: Applications to Indonesia and Costa Rica," *World Development*, July.
- Trackman, B., Fisher, W. and Salas, L. (1999), The Reform of Property Registration Systems in Honduras: a Status Report, HIID Discussion Paper No. 735.
- Van Cott, D. L. (2000), *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, University of Pittsburgh Press.
- Walter, K. (2000), "La educación en Centroamérica: reflexiones en torno a sus problemas y su potencial," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 10, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.
- World Bank (1997), *China 2020*, Washington, D.C.
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford and New York.
- Zuvekas, C. (2000), "The Dynamics of Sectoral Growth in Central America: Recent Trends and Prospects for 2020," Documento de Trabajo Centroamérica 2020 # 2, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.

TÍTULOS PUBLICADOS

96. Villena, Fiengo, Sergio, Coordinador, Fernando Mayorga, Carlos de la Torre, Aníbal Quijano. *Neopopulismo y Democracia. Estudios Andinos*. Enero, 1997.
97. Cerdas, Rodolfo. América Latina. *Globalización y Democracia*. Febrero, 1997.
98. Orozco, Manuel, De la Garza, Rodolfo y Baraona, Miguel. *Inmigración y remesas Familiares*. Marzo, 1997.
99. Pochet, Rosa María. "Iglesia y Política". *Análisis discursivo*. Abril, 1997.
100. FLACSO-Costa Rica. *Los cien primeros*. Mayo, 1997.
101. Alvarenga, Venutolo, Patricia. *Conflictiva convivencia. Los nicaragüenses en Costa Rica*. Junio, 1997.
102. Klisberg, Bernardo, Phillip J. Cooper. *Cómo enfrentar los déficit sociales de América Latina*. Julio, 1997.
103. Sojo, Carlos. Compilador. *Centroamérica: La integración que no cesa*. Agosto, 1997.
104. Morales, Abelardo. Compilador. *Las fronteras desbordadas*. Setiembre, 1997.
105. Rodríguez, Eugenia. Editora. *Violencia Doméstica en Costa Rica: Más allá de los mitos*. Mayo, 1998.
106. de la Ossa, Álvaro. Compilador. *Sociedad civil y resistencia pacífica en Centroamérica*. Junio, 1998.
107. Torres, Rivas, Edelberto. Compilador, Julio Aróstegui, Adela Cortina. *Democracia y violencia política*. Julio, 1998.
108. Pérez, Sáinz, Juan Pablo. *Ciudadanía social y derechos laborales en Centroamérica*. Agosto, 1998.

109. Trejos, María Eugenia. *Centroamérica: calidad total y poder en la empresa*. Setiembre, 1998.
110. Helmsing, A.H.J. *Industrialización y regiones: nuevas teorías y políticas*. Noviembre, 1998.
111. Schäfer, Heinrich. *¿Existe mi mamá porque yo existo? Ensayo sobre el sujeto, la ética y la relación*. Febrero, 1999.
112. Escobar, Agustín, Bastos, Santiago. *Hombres, trabajo y hogar*. Abril, 1999.
113. Tripp, José Octavio, Compilador. *México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI: ¿de la identidad histórico-cultural a la articulación mesoamericana?* Enero, 2000.
- 114-I. PROFAC, FLACSO-COSTA RICA. IIS-UCR. *Participación para el desarrollo local*. Febrero, 2000.
- 115-II. PROFAC, FLACSO-COSTA RICA. IIS-UCR. *Participación para el desarrollo local*. Febrero, 2000.
116. Alvarenga, Venutolo, Patricia. *Trabajadores inmigrantes en la cañicultura*. Agosto, 2000.
117. Martínez, Franzoni, Juliana. *Luces y sombras: formación y transformación de las políticas sociales en América Latina*. Setiembre, 2000.
118. Marín, Maritza; Monge, Allan; Olivares, Edith. *Tejedores de supervivencia: Redes de Solidaridad de Familias Nicaragüenses en Costa Rica: el caso de "La Carpio"*. Enero, 2001.
119. Tardanico, Richard. *De la crisis a la reestructuración: las transformaciones de América Latina y el empleo urbano en la perspectiva mundial*. Marzo, 2001.
120. Molina, Iván. *Democracia y elecciones en Costa Rica, dos contribuciones polémicas*. Noviembre, 2001
121. Victor Bulmer-Thomas, A. Douglas Kincaid. *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Noviembre, 2001