



Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN–

**EN BUSCA DE UNA AGENDA
DE COMERCIO EXTERIOR**

(El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)

Resumen Ejecutivo

Guatemala, 2002

Presentación

El objeto de este proyecto es promover mejores condiciones de vida para los habitantes de la región centroamericana, mediante el fortalecimiento de la iniciativa privada y la actividad empresarial. Este trabajo constituye una parte esencial para la construcción de Agendas Nacionales de Negocios, donde se desarrollen políticas concretas para superar los obstáculos a la actividad empresarial en los distintos países de la región. En esta primera etapa del proyecto, "*En Busca de una Agenda de Comercio Exterior*", se busca unificar criterios respecto a los elementos básicos de una política de desarrollo económico de largo plazo, desde la perspectiva de la promoción de las exportaciones y la competitividad. Entendiendo competitividad como la capacidad que tienen las empresas para competir, de manera que alcancen y superen los estándares internacionales en sus distintos ámbitos de acción. La cual se origina en la fortaleza y la eficiencia de la infraestructura productiva y técnica del país, así como en los elementos que determinan el entorno económico, social e institucional en el cual operan las empresas. Concepto que debería constituirse en uno de los principios centrales de la política de Estado en materia económica. En próximas etapas del proyecto se trabajarán los detalles de las Agendas Nacionales de Negocios en tres de los países de la región.

Este libro contiene los lineamientos generales de una Agenda de Comercio Exterior a largo plazo en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El mismo fue elaborado en el marco de un proyecto centroamericano, financiado por el Centro Internacional para el Desarrollo de la Empresa Privada (CIPE) y coordinado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Para ello se ha contado con la desinteresada participación de distintas asociaciones empresariales en cada uno de los países, especialmente AGEXPRONT –Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales– en Guatemala, ANEP –Asociación Nacional de la Empresa Privada– en el Salvador, FIDE –Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones– en Honduras, y COSEP –Consejo Superior de la Empresa Privada– en Nicaragua.

Con este documento se pretende proporcionar a las instituciones que colaboraron en cada uno de los países los elementos principales para definir e impulsar una agenda de comercio exterior integral y de largo plazo. El trabajo de las instituciones referidas consistió en revisar, discutir y comentar una propuesta preparada por CIEN. El objetivo de estas revisiones fue adaptar y modificar la propuesta original a la situación local e incluir las prioridades de cada organización participante. Es importante resaltar que la investigación que dio origen al documento se realizó durante el 2001. También es necesario hacer la salvedad de que algunas circunstancias han cambiado desde entonces, cualquier inexactitud con relación a la situación actual es debido al desfase entre el momento inicial de la investigación y la publicación de este libro. No obstante, las condiciones básicas de la región siguen siendo similares pasado ya un año.

En este sentido es importante subrayar que los países centroamericanos han hecho esfuerzos muy importantes durante los últimos años, para pasar de una política basada en la sustitución de importaciones a otra basada en la promoción de exportaciones, por lo que los mismos no "parten de cero". Por lo tanto, en vista de que algunos de ellos han avanzado más en la apertura

EN BUSCA DE UNA AGENDA DE COMERCIO EXTERIOR
Resumen ejecutivo

comercial que otros, se consideró necesario que cada organización participante adaptara el documento original a su situación local. Asimismo, con este trabajo se pretende ir más allá de sólo definir un marco para la política nacional de cada país en materia de comercio exterior. Durante décadas se han dedicado esfuerzos y recursos a fortalecer la integración económica de Centroamérica. Sin embargo, pareciera que los resultados han quedado siempre muy por debajo de las expectativas. Por ello se ha enfatizado un enfoque regional que permita encauzar los esfuerzos de cada país en la misma dirección. En este orden de ideas es importante mencionar que Costa Rica no se incluyó en el estudio, a pesar que su experiencia podría aportar ejemplos de éxitos y errores respecto al manejo de una estrategia de comercio exterior basada en la competitividad. Sin embargo, se consideró que los avances que este país ha logrado en esta materia lo diferenciaba considerablemente del resto respecto al enfoque que se le pretendió dar a este trabajo. No obstante, muchas de las recomendaciones que aquí se presentan pueden resultar útiles para los interesados en el caso de Costa Rica.

Del proceso referido surgieron los elementos básicos para una política de comercio exterior, presentada a la sociedad civil, al sector privado y al sector público, en foros públicos celebrados en cada uno de los países. Esta propuesta es sólo el primer paso en la construcción de una estrategia para poner en práctica los principios y acciones concretos en cuanto a cada tema del comercio exterior. Es importante aclarar que el presente documento no pretende ser exhaustivo, más bien trata de promover una visión compartida de los principios que debieran guiar la política de comercio exterior de los países participantes. En muchos casos, los documentos que han servido de base ofrecen diagnósticos más profundos y propuestas de política más concretas – incluyendo otras áreas no tratadas en este documento–, por lo que la bibliografía consultada puede servir para profundizar en los elementos presentados aquí.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN–

Resumen Ejecutivo

Este documento busca desarrollar los lineamientos para una Agenda de Comercio Exterior para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El eje central de la propuesta es promover la competitividad y una orientación exportadora en la Política de Desarrollo Económico de cada uno de los países. Con este objeto, se identificaron las situaciones particulares de los países y sus elementos comunes, de manera que pudieran establecerse los lineamientos que sirvan para orientar a estos países por las vías del desarrollo humano y la competitividad.

La metodología utilizada para la construcción de la presente Agenda descansó en la amplia participación de grupos empresariales interesados en la política de comercio exterior. Esto ayudó a consolidar una propuesta regional ampliamente compartida. En términos resumidos, la metodología consistió en la identificación de instituciones que sirvieron de contraparte a CIEN en los países participantes, realización de reuniones de trabajo con líderes empresariales, formuladores de política y expertos en el tema de comercio exterior, realización de una encuesta sobre política de comercio exterior entre empresarios exportadores, presentación pública de la propuesta y discusión de la Agenda en mesas de trabajo.

La Política de Comercio Exterior de Centroamérica

La política de comercio exterior de Centro América de 1950-1999 podemos agruparla en tres grandes etapas: el Modelo de Sustitución de Importaciones; el Mercado Común Centroamericano –MERCOMUN–; y, el Sistema de Integración Centroamericano:

- El Modelo de Sustitución de Importaciones buscaba promover la industrialización dentro de cada país centroamericano, mediante un encarecimiento artificial de las importaciones de bienes manufacturados. Dicho modelo dio lugar paso al MERCOMUN, entre otras razones, debido a que el tamaño de los mercados nacionales no permitía aprovechar economías de escala, con lo cual se desperdiciaban recursos. (1950-1963)
- El Mercado Común Centroamericano reunió a los cinco países centroamericanos para permitirles alcanzar las economías de escala que no podían obtener mediante sus mercados nacionales. Sin embargo, el hecho de haber mantenido el Modelo de Sustitución de Importaciones generó una serie de desbalances macroeconómicos y rigideces estructurales, los cuales inhibieron el desarrollo económico; además el poco fortalecimiento que se le dio a las instancias supranacionales estancó el proceso. Ello llevó a desgastar las relaciones entre los países de la región durante varios años, tratando de establecer cada uno su política de comercio exterior. (1963-1985)
- A partir de los Acuerdos de Esquipulas I y II, inició el Sistema de Integración Centroamericano, el cual se diferencia del esfuerzo llevado a cabo por el MERCOMUN, porque el primero busca promover la industrialización de la región mediante una mayor apertura al resto del mundo. Sin embargo, esta etapa no ha sido del todo exitosa, un ejemplo de ello es que el Tratado de Libre Comercio entre México y los países de Centro América fue firmado y negociado separadamente por cada país centroamericano. (1985-1999)

La globalización, proceso de creciente interrelación económica entre individuos, empresas y entidades ubicadas en diferentes países del mundo, genera grandes oportunidades y retos de desarrollo económico para los países. Dado que parte de la reducción de los costos para incrementar dicha interrelación económica la están realizando los países mediante tratados, es importante tener una política al respecto para poder aprovecharlos. De allí, la importancia de que los países centroamericanos pongan atención a los beneficios que pueden obtener del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA- y del Plan Puebla-Panamá, como proyectos de gran envergadura y que incrementarían muy rápidamente los beneficios de los centroamericanos.

En términos generales, la región se encuentra en una encrucijada, decidir si adopta un nuevo enfoque para su política de comercio exterior, uno que le permita capitalizar las oportunidades que le presenta el mundo actual, o seguir tratando de promover esquemas que muestran ya marcadas señales de agotamiento. El reto que actualmente enfrenta la región es promover el desarrollo humano y la competitividad, factores sin los cuales difícilmente un país puede prosperar en estos días.

Situación Actual de Centro América

Competitividad y Desarrollo Humano

Para poder realizar un diagnóstico de la situación de los cuatro países centroamericanos, se analizó el Índice de Desarrollo Humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y, el Índice de Competitividad del Harvard University Center for International Development. El primero, es un indicador útil para evaluar la situación del desarrollo humano en el mundo; y el segundo, consiste en una comparación de la competitividad de la mayoría de los países del mundo.

En ambos estudios, Costa Rica adelanta a los cuatro países, los cuales muestran grandes deficiencias en las variables que caracterizan a un país que goza de un alto nivel de vida y un proceso económico de alta productividad. En el Índice de Desarrollo Humano, Costa Rica ocupó la posición 41, El Salvador ocupa la clasificación 95, mientras que Nicaragua, Honduras y Guatemala se encuentran en posiciones muy similares (106, 107 y 108, respectivamente); el promedio de los países centroamericanos tendría una posición hipotética de 103. En el Índice de Competitividad, Costa Rica ocupa la posición 29, mientras que Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras ocupan los lugares 43, 47, 48 y 52, respectivamente; el promedio de la región centroamericana es 44. Ello demuestra, tanto el atraso en que estamos, como el hecho que exista la posibilidad de mejorar, si llevamos a cabo los programas que faciliten el progreso.

Política Comercial

La región presenta características similares en cuanto a la política comercial que los diferentes países han seguido. Específicamente, los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras y

EN BUSCA DE UNA AGENDA DE COMERCIO EXTERIOR

Resumen ejecutivo

Nicaragua tienen estos rasgos comunes:

- Se ha observado un proceso de desgravación arancelaria bastante exitoso; sin embargo, esta política no siempre se ha aplicado coherentemente, generando incertidumbre y distorsión en la asignación de recursos.
- En términos generales, la política cambiaria no ha respondido a una estrategia nacional de promoción de las mejores condiciones para las exportaciones. La apreciación del tipo de cambio real ha perjudicado la competitividad de varios de los países de la región. Cabe mencionar el caso de El Salvador, donde entró en vigencia la Ley de Integración Monetaria, que abrió el camino hacia la dolarización de la economía, se perderá un grado de libertad para mantener la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales por medio de la devaluación del tipo de cambio. Además, en Guatemala recientemente entró en vigencia la Ley de Desconcentración de Divisas, que permite la negociación de cualquier moneda dentro del territorio guatemalteco, lo cual, a su vez, también resta grados de libertad al banco central en el manejo del tipo de cambio.
- Los cuatro países han firmado Tratados de Libre Comercio con varios países sin tener una estrategia clara, coherente y de largo plazo, basada en objetivos económicos. Adicionalmente, cabe destacar que en la mayoría de los casos los países centroamericanos no han negociado como bloque, sino cada país ha actuado de manera individual (o en algunos casos en el marco del Triángulo Norte), lo cual ha debilitado su posición de negociación.
- A pesar de que el comercio intrarregional ha crecido a un ritmo bastante acelerado, el proceso de integración centroamericana ha sido muy lento y no ha sido basado en una visión clara y de largo plazo sobre el destino de la región.
- La apertura comercial no ha sido acompañada por una estrategia para mejorar la competitividad de cada país. Todos los países sufren serias debilidades en las variables del Índice de Competitividad, lo cual genera elevados costos de producción. La falta de una estrategia integral, de largo plazo, orientada a mejorar la competitividad de cada país, probablemente es el problema fundamental y la amenaza más seria para su desarrollo económico.

Resultados de la Encuesta y Mesas de Trabajo

Los principales resultados a nivel regional de la encuesta entre exportadores son los siguientes:

- La mayoría de los entrevistados consideran que no existe o no se sigue una política de comercio exterior definida y coherente.
- La mayoría de los entrevistados coinciden en la necesidad de impulsar la política por medio de una entidad mixta, donde sector privado y gobierno unan sus esfuerzos para superar los retos y obstáculos existentes. Ello, debido a que consideran que el principal obstáculo para desarrollar una política de comercio exterior es la reducida importancia que los gobiernos dan a dicha política.
- Los principales factores que dificultan las exportaciones son: la falta de competitividad; la falta de ambiente para la inversión; los altos costos de transporte y la inseguridad.

EN BUSCA DE UNA AGENDA DE COMERCIO EXTERIOR

Resumen ejecutivo

- Se considera que los elementos de política de comercio exterior deben de ser re-priorizados, para poder generar un mayor desarrollo económico.
- La mayoría apoya la idea que la eficiencia y la competitividad sean el eje de la política de comercio exterior.

Los principales resultados de las mesas de trabajo fueron:

- El CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) es una región con una economía pequeña y necesita ampliar el mercado, si desea incrementar sus ingresos. Al trascender el mercado local, se potencializan los recursos productivos. Se generan círculos virtuosos donde aumentan la inversión regional y extranjera, y el acceso a nuevas tecnologías, que dan lugar a proyectos de mayor escala; también se generan más empleos, permite mejorar la calidad de los productos, además de la reducción en los costos, logrando incluso mejorar la capacidad empresarial. En resumen, el comercio exterior es una solución para el problema de pobreza.
- El elemento clave para destacarnos en el comercio internacional es la competitividad. Para ello se necesita un plan de nación que incluya, entre otros: un clima local favorable para el comercio y los negocios en el que debe existir certeza y estabilidad jurídica; un moderno marco institucional; desburocratización; seguridad ciudadana; trabajo en conjunto entre el Gobierno y el sector privado; el Estado debe cumplir con su papel de facilitador; debe existir un balance ambiental, estabilidad macroeconómica; educación integral; salud e infraestructura básica.
- La política de comercio exterior debe de trascender gobiernos, para volverse una política de Estado. Para ello, el sector privado y gubernamental, de manera coordinada con la sociedad civil, deben desarrollar las políticas necesarias para incentivar al sector empresarial a la inserción al comercio internacional.

Propuesta

La situación regional antes descrita muestra claramente la necesidad de una reorientación en materia de política de comercio exterior. En tal sentido, la evidencia empírica y la amplia bibliografía económica coinciden en que una política de desarrollo basada en el comercio exterior es la más conveniente, especialmente para economías pequeñas. Los resultados empíricos han sido significativos en cuanto al crecimiento, el empleo, los salarios y la distribución del ingreso.

Cuando se habla de una política de comercio exterior, no hacemos referencia al caso de los países objeto de este estudio, que en general observan políticas de promoción de exportaciones como “la” política de comercio exterior. Antes bien, hacemos referencia a una política donde las exportaciones conforman una parte, y no la finalidad del comercio exterior. El objetivo de la política se centra entonces en potencializar la competitividad de todos los factores de la economía. Luego, como consecuencia, aumentará el comercio exterior, tanto las exportaciones como las importaciones, sin un sesgo específico hacia una actividad o sector en particular.

La competitividad se vuelve el objeto de la política de comercio exterior, ya que la

globalización exige a las empresas nacionales el mismo nivel de competitividad tanto para competir en el mercado internacional como para competir en el mercado local con los productores extranjeros. Es importante tomar en cuenta que la competitividad no se puede limitar a empresas o unidades productivas individuales. La competitividad, consiste en la capacidad de las empresas para competir, de manera que alcancen y superen los estándares internacionales en sus distintos ámbitos de acción. La misma se origina en la fortaleza y la eficiencia de la infraestructura productiva y técnica de cada país, así como en los elementos que determinan el entorno económico, social e institucional en que aquellas operan.

En resumen, la propuesta contiene los siguientes puntos:

Lineamientos Generales

Marco de Referencia

Economías pequeñas como las centroamericanas no pueden decidir sobre el rumbo o el ritmo de la globalización, por lo que básicamente tienen dos alternativas: definir e implementar estrategias para aprovechar las oportunidades que se puedan presentar y reducir el impacto de las potenciales amenazas; o, quedarse a la espera y reaccionar tardíamente a los acontecimientos.

Política de Comercio como Herramienta de Desarrollo

Es indispensable entender que una política de comercio exterior debe ser en realidad una política de competitividad nacional, pues la globalización obliga a los agentes económicos a ser eficientes tanto fuera como dentro de sus respectivos países.

Competitividad

Entendemos por competitividad a la capacidad de las empresas para competir, de manera que alcancen y superen los estándares internacionales en sus distintos ámbitos de acción. La misma se origina en la fortaleza y la eficiencia de la infraestructura productiva y técnica de cada país, así como en los elementos que determinan el entorno económico, social e institucional en que aquellas operan.

Se propone que la competitividad sea el eje principal de la política integral de comercio en los países centroamericanos. Los factores de competitividad son el recurso humano, las instituciones, el conocimiento, la tecnología, la innovación, y, en cada vez menor medida, el costo de los factores (recursos naturales, mano de obra, capital). Además, las empresas requieren un ambiente externo, dado por las leyes, instituciones y servicios públicos, que complementen la competitividad exigida por los mercados internacionales.

Estrategia

Para tener éxito en la búsqueda del desarrollo por medio del comercio exterior, se requiere una visión de largo plazo del Estado al que queremos llegar, para luego definirlo en función de objetivos cuantificables a diferentes plazos, para que la consecución gradual de éstos permitan llegar al estado deseado. A fin de lograr lo anterior, es necesario que la estrategia se convierta en una política de Estado, para lograr convertirla en permanente. Un requisito importante es definir

los mecanismos de implementación, y en especial, intentar alcanzar algunos resultados concretos en el corto plazo, para generar credibilidad y confianza, tanto en la estrategia como entre los interlocutores.

Concientización

Es necesario concientizar a toda la población sobre la necesidad de las economías pequeñas de orientar su producción hacia los mercados internacionales y sobre la competitividad sistémica. Esto facilitará la unificación de los esfuerzos de los diferentes sectores hacia el objetivo común, en pro de lograr una mayor prosperidad.

Organización de los Esfuerzos

Para lograr una mayor eficiencia y eficacia, se propone que, una vez consensuada la visión de país que se desea, se establezca un consejo superior, con participación mixta al más alto nivel, que proponga al Presidente de la República las estrategias integrales para insertarse de forma inteligente en la economía mundial. También sería su función revisar y actualizar periódicamente las estrategias para adaptarse a las condiciones cambiantes del ambiente mundial. De este consejo deberían derivarse comités ejecutivos en dos áreas de la política comercial, que podrían ser Competitividad y Relaciones Comerciales Internacionales. Estos sub-comités podrían contar con la participación institucional de diferentes entidades públicas y privadas, según su competencia, pero es importante señalar que las cámaras empresariales deben jugar aquí un nuevo rol como facilitadoras de información, de orientación y de servicios enfocados hacia la competitividad de sus agremiados.

Integración Regional

Remoción de Obstáculos

Actualmente, las fronteras, los trámites aduanales de exportación o de importación, las diferencias en legislación comercial, las diferentes monedas, la poca integración en infraestructura se vuelven obstáculos reales para un intercambio libre de mercancías. Ello hace que los costos de transacción sean relativamente altos, por lo que sólo empresas de cierto tamaño pueden diluirlos en su volumen de operación, limitándose el acceso de oferentes más pequeños a mercados de los países vecinos.

Infraestructura

La cantidad y calidad de la infraestructura se vuelve un factor condicionante del desarrollo, a nivel centroamericano, se evidencia la necesidad de abrir estos sectores a la competencia, para buscar esquemas de eficiencia que permitan a las empresas de la región competir internacionalmente. Una infraestructura adecuada facilita el comercio y crea un ambiente favorable para la atracción de inversiones. La infraestructura competitiva y eficiente en telecomunicaciones, redes viales, electricidad, puertos, aeropuertos, etc., son requisitos para alcanzar los niveles de competitividad que la economía mundial, cada vez más globalizada, exige. Es importante buscar mecanismos que refuercen el compromiso que los gobiernos deben asumir en los diferentes plazos, para lograr la continuidad y la operatividad de los proyectos. Por

este motivo se sugiere que tanto las iniciativas nacionales como las regionales traten de integrarse de una manera coherente en este esfuerzo, que se extiende más allá de las fronteras centroamericanas.

El enfoque extrarregional e internacional puede agregar una perspectiva más objetiva y de largo plazo que contribuya a superar los obstáculos a la integración regional que no han permitido aumentar los niveles de competitividad de las empresas centroamericanas. Por otro lado, la consideración de las iniciativas de una forma integral permitirá ir avanzando en los asuntos de infraestructura, sin olvidar los aspectos de desarrollo humano, desarrollo sustentable, turismo, mitigación de desastres y facilitación del intercambio comercial.

Aduanas

Un sistema de aduanas moderno debe buscar un balance adecuado entre cuatro componentes: facilitación del comercio, recaudación fiscal, control del tráfico de mercancías y generador de información.

La correcta clasificación y valoración de las mercancías es necesaria para que cumplir esta función. El sistema de fiscalización debe basarse en la tecnología de análisis e información y en controles a posteriori, para no entorpecer la eficiencia de los procesos comerciales.

Los mayores volúmenes de tráfico aduanal, el tráfico de sustancias prohibidas, el contrabando, las reglas de origen y la protección a la propiedad intelectual deben ser enfrentados de una forma decidida, pero técnica, y apoyada en la cooperación regional e internacional. Nuevamente, los sistemas de análisis e información y la tecnología son las herramientas adecuadas para afrontar estos retos.

Atracción de Inversiones

En lo que respecta a la atracción de inversiones, el tamaño del mercado es un gran limitante. Los flujos de inversión extranjera directa se han destinado principalmente a países no sólo con condiciones de seguridad y certeza jurídica atractivas para la inversión, sino también a mercados lo suficientemente grandes como para que la inversión en plantas de producción se justifique. Por este motivo, la atracción de inversiones que puedan ofrecer más y mejores empleos es otra ventaja de la integración de la región en un solo mercado.

Negociación de Tratados

En cuanto a capacidad negociadora, es indiscutible que con una posición conjunta, los países de la región tienen mayor poder de negociación que si se presentan individualmente. Presentándose como una región única en las negociaciones, sería más fácil que países con mercados atractivos para la región estuvieran dispuestos a negociar, ya que la perspectiva de cinco negociaciones diferentes en relación al pequeño tamaño de las economías podría reducir el interés de los potenciales socios. La estrategia de negociación debe basarse principalmente en dos criterios: el beneficio económico neto que puede traer un tratado con un país o grupo de países, y la factibilidad práctica del tratado. El punto de partida de una estrategia comercial es la identificación de los mercados internacionales prioritarios que provean oportunidades para los productos exportables del país. La factibilidad práctica de un posible tratado se debe analizar en

el contexto de la estructura general de política comercial, es decir, en relación con los tratados existentes, pues cada tratado adicional complica la administración y aumenta la burocracia, debido a reglas de origen distintas, excepciones, etcétera. Una vez vigente el tratado comercial, es importante que se administre adecuadamente. Por lo tanto, se debe fortalecer la capacidad institucional para la administración de los tratados.

La rapidez para integrarse o de participar sólo en ciertas iniciativas también estaría condenando el esfuerzo de integración al fracaso. No sería aceptable que unos países asumieran los costos y riesgos, y que otros procuren participar únicamente de los beneficios o cuando los costos fueran menores. Deben tomarse en cuenta las diferencias en cuanto a desarrollo económico y social, y en cuanto a preparación para la apertura, pero no tanto para otorgar privilegios, sino más bien para establecer la forma en que los más rezagados deberán adaptarse al ritmo de los más dinámicos.

Instituciones Supranacionales

Existen ya entidades que cuentan con años de experiencia en cuanto a la integración y las funciones complementarias. Si bien muchas han recibido críticas por la falta de resultados, son instituciones que de una u otra forma han logrado avances hacia la integración. Esto no debe ser desaprovechado, y en todo caso podría sugerirse una revisión continua de los resultados obtenidos para ir orientando los esfuerzos de todos los actores hacia una mayor eficacia y eficiencia.

Políticas a Nivel de País

Concientización de la política comercial

Es importante que la población en general esté informada y tome conciencia del modelo de desarrollo económico y social que su país está siguiendo. Más importante aún es que conozcan cuál es la visión de país, los objetivos de largo, mediano y corto plazo y las estrategias a seguir para alcanzarlos, determinados de la mediante el mayor consenso posible. En especial, se deben tomar en cuenta los intereses de los consumidores en general, pues estos son los verdaderos protagonistas a quienes las estrategias deben favorecer, pero en raras ocasiones existen los mecanismos para hacer valer sus intereses. Además, de esta manera la población puede pedir cuentas a los gobiernos en caso que se estén desviando de manera injustificada de la línea a seguir.

Política comercial

Centroamérica debe continuar con el proceso de apertura gradual mediante la desgravación arancelaria, en coordinación con los otros países centroamericanos. Se recomiendan tarifas arancelarias uniformes y que se eliminen las excepciones, evitando así la discrecionalidad en la política comercial. Puede aspirarse a una meta de 0 – 5% para el 2005, con aranceles unificados y parejos para Centroamérica (creando una Unión Aduanera regional). La rebaja de aranceles tiene que ir acompañada de medidas fiscales que permitan reemplazar la pérdida de ingresos fiscales, para poder mantener la estabilidad macroeconómica. Adicionalmente se sugiere avanzar en la eliminación de excepciones tarifarias y de barreras no arancelarias.

Con el fin de reducir la discrecionalidad en la administración de la política arancelaria, se recomienda que los aranceles sólo sean impuestos o modificados mediante un decreto aprobado por el Organismo Legislativo de cada país. Además, se recomienda reducir paulatinamente los incentivos fiscales a las exportaciones, con la condición de que se cumplan las demás medidas que eliminen el sesgo anti-exportador. Esto debe hacerse de forma uniforme en todos los países del área para evitar movimientos drásticos en la inversión productiva.

La inversión en mercadeo y en la promoción de la imagen del país en los mercados internacionales produce ciertos beneficios que el inversor original no puede apropiarse fácilmente (externalidades). Por lo tanto, se recomienda que se canalicen y coordinen todos los esfuerzos de promoción del sector público y privado a través de una sola institución. Esta institución promoverá el acceso a información, mercadeo internacional, la organización de ferias y capacitación en apoyo al esfuerzo exportador. Las embajadas en los principales mercados internacionales pueden jugar un papel muy importante en este proceso.

Sector empresarial

En general, la percepción del trabajo de las cámaras empresariales es bastante negativa de parte de los propios empresarios. Hay una queja recurrente en los países centroamericanos, de que las cámaras no han cambiado su función de ser entes de negociación política y en muchos casos de medios para tratar de mantener o pedir privilegios.

Para ser competitivos a nivel mundial, los empresarios deben hacer un trabajo conjunto, no sólo con el Gobierno, sino también con sus cámaras, para que no sólo funcionen como representantes de sus intereses y propuestas ante el Gobierno y la sociedad, sino también como proveedoras de servicios específicos a la comunidad empresarial. Específicamente deben desempeñar funciones en: capacitación gerencial y laboral; mercadeo y promoción; establecer contactos y organizar misiones comerciales y ferias; asesorías; y, desarrollo de centros de información técnica comercial y de mercados. En Centroamérica, probablemente muchas cámaras ya están realizando acciones y tengan programas en este sentido, pero, aún si ese es el caso, habría que revisar si se está haciendo con un enfoque de los países hacia la competencia internacional, local o externa.

El tema de calidad es uno en el cual las cámaras empresariales deben tomar un rol determinante. Bajo un concepto moderno de las cámaras como oferentes de servicios y fomentando la competitividad de sus agremiados, éstas deberían establecer programas de Concientización, capacitación y actualización continua en sistemas y normas de calidad.

No debe caerse en la tentación de forzar la creación de oferta exportable, sino más bien dejar que el sector productivo y el mercado encuentren las coincidencias en cuanto a demanda y oferta, que permitan el desarrollo o crecimiento de una industria competitiva.

En Centroamérica las Pequeñas y Medianas Empresas compiten en los mismos mercados que las empresas mayores, en situaciones muy adversas de economías de escala e infraestructura productiva, que inciden en su productividad, en sus márgenes, y consiguientemente en su capacidad de reinversión, en su calidad, tecnificación e innovación. Por tanto, se sugiere buscar

una nueva estrategia de la promoción y fomento de la PYME, en el sentido de incentivar aquellas actividades complementarias, donde encuentra una escasez de oferentes competitivos de partes, piezas y servicios para el sector moderno o formal de la economía. Este enfoque, a su vez, ayudará a las empresas formales a aumentar su competitividad al permitirle concentrarse en su actividad básica y mantener sus economías de escala. Esto desarrollará una cultura de especialización y división del trabajo, de subcontratación.

Política macroeconómica

Sólo con un crecimiento económico rápido se logra reducir la extrema pobreza y generar mayor bienestar para las grandes mayorías. Dado que los países objeto de estudio tienen una tasa de crecimiento poblacional alta, de alrededor de entre 1.7% y 2.5%, es necesario que el crecimiento económico alcance por lo menos 6% anual, para reducir rápida y efectivamente el elevado nivel de pobreza.

Para alcanzar la meta de un crecimiento acelerado es indispensable que el país adopte una política macroeconómica coherente. El objetivo de la política macroeconómica debe ser la de crear las condiciones de estabilidad, a fin de que la economía aproveche todo su potencial de crecimiento. Ello implica que el diseño de la institucionalidad fiscal y monetaria, así como las reglas que regulan la aplicación de los instrumentos, deben orientarse a ese propósito. Específicamente, los objetivos de la política macroeconómica deben ser: a) acotar las fluctuaciones del crecimiento del producto y del empleo en torno a su trayectoria de máximo crecimiento potencial; b) reducir la inflación a niveles comparables con los del mundo desarrollado; y, c) reducir la dependencia del ahorro externo o déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Estado de Derecho

El Estado de Derecho implica el respeto a los derechos básicos del hombre (vida, libertad y propiedad). Existe un Estado de Derecho cuando la actividad de los gobernantes y gobernados está garantizada –y limitada a la vez– por una norma superior que es la Constitución. En un Estado de Derecho la voluntad de la mayoría y las acciones de los gobernantes están limitadas por la ley, y por las garantías que la ley prevé para las minorías y para las personas individualmente consideradas.

El fortalecimiento de la independencia y del funcionamiento de las entidades encargadas de garantizar la seguridad y la justicia son algunas de las prioridades para instaurar el Estado de Derecho y brindar seguridad a los ciudadanos. Sin embargo, será necesario diseñar una estrategia más general, para combatir las causas de los problemas con la seguridad en forma integral. También es urgente mejorar los derechos de propiedad.

Modernización del Estado

En el pasado muchos de los consejos para iniciar el proceso de desarrollo económico han puesto el énfasis en la privatización, la desregulación y la disciplina en materia monetaria y fiscal. Si bien todas estas medidas son necesarias, no son suficientes para promover una dinámica que derive en una mayor productividad y, por ende, en mayores ingresos para que las personas puedan acceder a una mayor cantidad de satisfactores.

De forma general, se sugiere a los Estados tomar acciones en cuanto a los siguientes retos:

- Definición de una estrategia de largo plazo.
- Fortalecimiento de la tecnocracia y el liderazgo en sus campos de acción.
- Consideración de las restricciones presupuestarias.
- Evaluación y transparencia del gasto y evaluación social de proyectos.
- Autonomía y descentralización en administración de recursos humanos y financieros.
- Continuar con reformas a las “macroleyes” y sus reglamentos.
- Impulsar o continuar con la modernización del Organismo Judicial.
- Realizar una desburocratización de los procesos administrativos en las entidades públicas.

Financiamiento

El propósito central de una reforma financiera es adecuar el sector financiero a los requerimientos de una economía moderna. Por lo tanto, se debe fortalecer la supervisión financiera, promover la eficiencia y la competencia en el sistema financiero, y activar y profundizar los mercados de valores. Sin embargo, es importante enfatizar que la falta de acceso a crédito y las altas tasas de interés no solamente se deben a la ineficiencia del sector financiero. Otros factores claves son la débil definición de los derechos de propiedad (que generalmente funcionan como garantía para el facilitador de un préstamo) y el déficit fiscal del Gobierno Central, que influye negativamente en las tasas de interés.

Infraestructura y servicios públicos

El sector público debe tener un papel subsidiario en la provisión de la infraestructura, es decir, el Estado solamente desarrollará las actividades que los individuos como tales, o libremente asociados, no puedan desarrollar. Ese principio implica que el desarrollo de la infraestructura y la prestación de los servicios básicos deben ser responsabilidad del sector privado, dentro un marco de libre competencia.

Mercado laboral

La legislación laboral presenta obstáculos e inflexibilidades que impiden el desarrollo de un mercado laboral ágil, adaptado a las necesidades de trabajadores y empleadores en el marco de la competitividad. Se recomienda mejorar la calidad de la regulación laboral en las siguientes áreas: a) un régimen flexible de horarios y de contratación; b) libertad para que se introduzcan sistemas efectivos de pago por productividad; c) desburocratizar la normativa laboral; y, d) introducir el mecanismo de arbitraje para solucionar conflictos laborales.

Combate a la pobreza

Es urgente avanzar en una política social de combate a la pobreza con visión de largo plazo, en la cual el Gobierno asuma plenamente su responsabilidad frente a los sectores postergados de la sociedad, invirtiendo en capital humano, a fin de asegurarles un nivel básico de calidad de vida y el acceso a servicios sociales esenciales en igualdad de oportunidades.

Educación

De poco servirá importar bienes de capital, si no se cuenta con la fuerza laboral para asimilar la nueva tecnología, y ofrecer servicios de apoyo, mantenimiento y adaptación para esa nueva

tecnología. Además, con índices de educación y capacitación técnica tan bajos, será muy difícil atraer inversiones extranjeras que se traduzcan en los muy deseados y necesarios puestos de trabajo, y en la transferencia de tecnología.

Se recomienda que en el largo plazo el país establezca un sistema de educación descentralizada, con financiamiento por alumno atendido. En este modelo el Estado protegerá el derecho constitucional de los padres a escoger la educación de sus hijos y asegurará el acceso a la educación obligatoria, financiando la educación de quienes no tienen los medios para costearla por sí mismos.

Salud

La modernización del sector de salud debe sostenerse en una visión de largo plazo, con un sistema racionalizado y de autogestión, siendo función del Ministerio de Salud Pública diseñar la política de salud, normar las acciones del sector y supervisar la prestación de los servicios. Para ello el Estado debe promover el acceso a un conjunto básico de atenciones de salud a todas las personas, mediante normas que aseguren una oferta amplia de seguros de salud (privados y públicos), una oferta de servicios de salud, también privados y públicos, y donde las familias puedan elegir libremente entre los diversos seguros de salud, y, en el caso de los más pobres, el Estado actúe de forma subsidiaria.

Medio ambiente

La estrategia ambiental debe ser congruente con la estrategia de crecimiento económico del país, por lo que deben desestimarse aquellos instrumentos que resulten muy costosos, en términos de eficiencia económica. En la elección de instrumentos de política, se recomienda que se apliquen instrumentos económicos, por su gran potencial de efectividad. Es necesario también que la estrategia sea descentralizada, en el sentido de que las personas afectadas puedan expresar sus principales problemas y sugerir las acciones.

Enfrentando las amenazas

Es importante entender que cualquier cambio en las políticas, y más aún en el modelo económico, genera efectos positivos para algunos sectores, pero también efectos negativos para otros. La conveniencia de una nueva política o modelo se puede medir en función de los beneficios en el corto, mediano y largo plazo que la mayoría de la población recibirá, y los costos o efectos negativos que otros sectores deben enfrentar por estos cambios.

Gran parte del problema en relación a los grupos que pueden haber perdido privilegios o que ahora pueden estar siendo afectados negativamente por la apertura, es que no se han adoptado estrategias para evaluar las amenazas, tomar acciones y facilitar la reconversión. La falta de claridad en cuanto al modelo y de estrategias de largo plazo tampoco permiten tomar decisiones a futuro con un mínimo de certeza. Ciertamente algunos grupos se han excusado en esto para tratar de mantener ciertos privilegios, pero otros sectores simplemente no han tenido la información, ni la orientación ni el apoyo para enfrentar los nuevos retos. El no tomar esto en cuenta, significa un riesgo muy alto a la continuidad del modelo mismo, pues si éste lejos de ofrecer soluciones impone costos sociales que no son atendidos, puede caerse en la tentación de buscar alternativas con efectos a corto plazo en lugar de hacer las correcciones necesarias.

Consideraciones Finales

Generalmente, la complejidad de los problemas estructurales, tales como la carencia de un adecuado clima de negocios o la poca certeza jurídica para la inversión, llevan a que se adopten soluciones de corto plazo aparentemente fáciles, tales como la promoción de exportaciones mediante incentivos fiscales y tratamientos preferenciales. Pareciera que la dificultad de promover mayores niveles de competitividad y la dificultad de solucionar los problemas estructurales de manera integral nos orillan a buscar mecanismos de compensación. Los cuales, si bien tienen efectos positivos en el corto plazo, no debieran verse como sustitutos de la resolución de los problemas más grandes que definen la viabilidad económica de largo plazo de nuestros países.

Es realmente alarmante que no exista o que no se materialice, una visión compartida acerca del papel que puede jugar la política de comercio exterior dentro del contexto de desarrollo económico. Es preciso superar los obstáculos que impiden poner en práctica una política de comercio exterior con visión de largo plazo, suficientemente amplia para abarcar distintos sectores de forma integral, donde todos los países se beneficien y donde las diferencias entre los mismos sirvan para generar fortalezas en el ámbito regional. El eje principal de esta política debe ser la búsqueda de la competitividad, lo cual requiere de un compromiso de largo plazo, tanto del sector público como del privado, que les permita trabajar conjuntamente en la creación de las condiciones que permita a los centroamericanos ser partícipes de los beneficios de la globalización. La participación activa de nuestros países en el comercio mundial permitiría generar nuevos empleos, aumentar los niveles de inversión, aumentar la transferencia de tecnología e incrementar el valor agregado de nuestra producción, ayudando así a reducir los críticos niveles de pobreza que caracterizan a la población.

Para ello, debe prevalecer un ambiente macro estable que genere las señales correctas y que el entorno institucional sea el más adecuado para favorecer el surgimiento de empresas competitivas. Asimismo, es necesario que el gobierno y las empresas colaboren creando entornos adecuados para la adopción de nuevas tecnologías, innovación, la reducción de costos, etc. Estos objetivos pueden alcanzarse solamente por medio de la adopción de una estrategia que trascienda gobiernos y partidos políticos, es decir, que se trate de una política de Estado, donde el sector privado y gubernamental, de manera coordinada con la sociedad civil, trabajen de manera conjunta.

Estamos plenamente convencidos que una política de comercio exterior basada en la competitividad, permitirá a los países centroamericanos ofrecer igualdad de oportunidades para todos sus habitantes. Vemos a los países centroamericanos dentro de 20 años como sociedades democráticas, en las que sus ciudadanos gozan de un bienestar social y un progreso económico sustentable, y las grandes mayorías, urbanas y rurales, satisfacen como mínimo las necesidades básicas de alimentación, salud y educación; impera un Estado de Derecho, entendiéndose por tal aquel en la que las leyes que lo rigen son estables e iguales para todos, y se aplican de manera correcta, certera y equitativa, a la vez que se respeta la libertad individual, la libertad de empresa

EN BUSCA DE UNA AGENDA DE COMERCIO EXTERIOR

Resumen ejecutivo

y a la propiedad. Vemos países en los que las personas, sean nacionales o extranjeras, se sienten seguras y satisfechas de vivir, trabajar e invertir.