

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.792/Rev.1
8 de noviembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

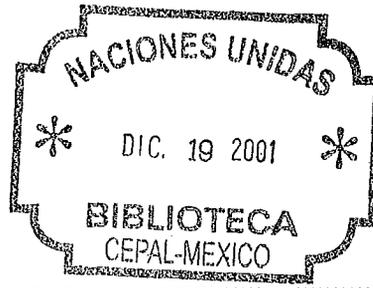
CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**DETERMINANTES ESTÁTICOS Y DINÁMICOS
DE LA COMPETITIVIDAD EN LOS
ACUERDOS REGIONALES**

El caso del MCCA



RESUMEN	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. LA COMPETITIVIDAD ESTÁTICA	5
1. La competitividad intrarregional: la ventaja comparativa revelada.....	5
2. La competitividad extrarregional: el análisis de cuotas constantes de mercado.....	8
3. El análisis de cuotas constantes de mercado para el período 1990-1998.....	10
III. LA COMPETITIVIDAD DINÁMICA	12
1. Los determinantes por el lado de la demanda y de la oferta: las exportaciones y las importaciones.....	12
2. La competitividad dinámica: un modelo de brecha tecnológica	15
3. Una síntesis explicativa	17
IV. LA ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: EL ROL DE LA TECNOLOGÍA Y EL APRENDIZAJE	18
V. ESTUDIOS DE CASOS: EL SECTOR TEXTIL Y FARMACÉUTICO EN CENTROAMÉRICA	21
1. El marco de inserción externo de las exportaciones del sector textil.....	21
2. El sector vestuario y textil en Centroamérica y su desempeño.....	29
3. La visión de la competitividad en el sector textil	33
4. El sector farmacéutico	37
VI. REFLEXIONES FINALES. EL DESARROLLO FUTURO DE LA INDUSTRIA CENTROAMERICANA. EL NUEVO DIAMANTE DE LA COMPETITIVIDAD	47
BIBLIOGRAFÍA	51

ÍNDICE DE CUADROS

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
1	MCCA: Ventaja comparativa revelada de los principales productos 6
2	Resumen proporción de casos con signo positivo y negativo en los efectos estructurales de demanda y de participación..... 10
3	Clasificación de los productos 11
4	Estructura de exportación de países en desarrollo (%) 18
5	Indicadores de competitividad dinámica para el rubro productos químicos, 1995-1998..... 20
6	Principales abastecedores de los Estados Unidos para los artículos de confección y accesorios, 1993-1998 22
7	Reparto de cuotas y crecimiento de 4.2 millones de camisetas..... 28
8	250 millones de metros cuadrados en confección..... 29
9	Exportaciones de textiles de Centroamérica, 1999 30
10	Participación de productos textiles en las importaciones de los Estados Unidos para 1999..... 31
11	Rubros y tasas arancelarias correspondientes, 2000 32
12	Costos de energía eléctrica, 1997-2000..... 32
13	El sector textil en Nicaragua, 1999 36
14	Istmo Centroamericano: Mercado farmacéutico (ventas en dólares), 1999 38
15	Centroamérica: Participación de laboratorios en el mercado total centroamericano, 2000 39

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico

1	Relación entre externalidad y la productividad del país líder y país seguidor..... 16
2	Relación entre brecha tecnológica y tasa natural de crecimiento..... 16
3	Relación entre política fiscal (gasto gubernamental) y tasa de crecimiento natural 17
4	Relación entre las exportaciones de países en desarrollo y las exportaciones de los países industrializados 19
5	Participación de las exportaciones de alta tecnología en el total 20
6	Exportaciones de vestuario a los Estados Unidos..... 27

ÍNDICE DE RECUADROS

<u>Recuadro</u>		<u>Página</u>
1	Incentivos de zonas francas (2000)	23
2	Cuotas de productos textiles para los países centroamericanos, 1999	24
3	Las cláusulas principales de la ampliación de beneficios de la ICC	26
4	Política de promoción de zonas francas, 2000	35
5	Características de una muestra de empresas farmacéuticas, 2000	42
6	Características de una muestra de empresas farmacéuticas, 2000	43
7	Características de una muestra de empresas farmacéuticas, 2000	44
8	Características de una muestra de empresas farmacéuticas, 2000	45

RESUMEN

Este documento analiza la competitividad estática y dinámica para el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA). La competitividad estática se estudia mediante la comparación de cambios de una vez en variables determinadas, ya sea producto, inversión o exportaciones. El documento presenta dos maneras de concebir la competitividad estática: un indicador de ventajas comparativas reveladas y el análisis de cuotas constantes de mercado. A título de ejemplo, el primero se utilizó para examinar la competitividad a nivel intrarregional y el segundo para el mercado extrarregional. La competitividad dinámica, a diferencia de la estática, se centra en el análisis de los posibles determinantes del crecimiento económico. Tradicionalmente para economías abiertas, uno de los elementos fundamentales ha sido el desempeño de las exportaciones. Las exportaciones como variable autónoma en la determinación del producto no tienen, en principio, límites para su expansión y desarrollo.

Además de enfatizar el sector exportador, es necesario prestar atención al desempeño importador. Las importaciones pueden contribuir al crecimiento porque pueden dar lugar a un proceso de aprendizaje que de hecho, en el largo plazo, aumente su contenido tecnológico y el valor agregado de las ventas externas. De darse empíricamente esta relación existiría una correlación entre el acceso de un país a la tecnología y su tasa de crecimiento.

En los países menos desarrollados hay evidencia empírica que muestra, por una parte, un proceso de diversificación de las exportaciones hacia las manufactureras y, por otra, un proceso lento de *catching up* con los países más avanzados en términos de exportaciones con elevado contenido tecnológico.

Centroamérica no ha hecho tal transformación. Tiene sectores importantes considerados de alta tecnología en los flujos comerciales, tal como el sector farmacéutico. Pero, por otra parte, tiene aún estrategias comerciales cuyo pilar es la producción de las zonas francas que carecen de desarrollo tecnológico y producen un escaso valor agregado como sería el caso de los textiles y prendas de vestir.

Estos dos sectores se analizan en algún detalle, sustentado en un estudio de campo para Guatemala, El Salvador y Nicaragua. El sector textil es un sector para la exportación extrarregional, subsidiado, protegido con un alto nivel de regulación. Las estrategias del sector textil se orientan, de momento, más hacia el cambio institucional que hacia el cambio tecnológico. En algunos casos, las estrategias consisten en ampliar y profundizar el tipo de subsidio otorgado. El sector farmacéutico es un sector orientado al comercio intrarregional con elevado contenido tecnológico, pero carente de una regulación que permita desarrollar su potencial competitivo.

Sobre la base de los estudios generales y específicos de este documento, se propone una ampliación del diamante de la competitividad para tener en cuenta el marco regulador y la infraestructura tecnológica para poder estudiar la manera en que estos sectores podrían desarrollarse. Aquí se presupone que las otras facetas del diamante de la competitividad, como los sectores de apoyo y conexos, pueden surgir de manera más espontánea que regulada. Este no es el caso de la infraestructura tecnológica o de la normativa reguladora.¹

¹ Las cuatro puntas del diamante de la competitividad en la visión de Porter son las condiciones de los factores, las condiciones de la demanda, la estructura de las empresas, su estrategia y rivalidad y los sectores conexos de apoyo. Véase Porter (1990) pág. 136.

I. INTRODUCCIÓN

La competitividad estática sirve para analizar el cambio de una vez en una variable económica entre dos puntos en el tiempo. La competitividad dinámica se centra en el análisis de los factores subyacentes al crecimiento económico. Esta clasificación es suficientemente flexible para englobar otros tipos de competitividad (competitividad precio y calidad, competitividad estructural y competitividad de desempeño).² Con relación a la competitividad estática se proponen, a modo de ejemplo, dos tipos de indicadores: el de la ventaja comparativa revelada y las cuotas constantes de mercado. El primero mide la propensión a comerciar al interior de un bloque comercial y se calcula como la razón entre la proporción en la cual un producto de exportación de un bloque regional se intercambia extrarregionalmente con respecto a la proporción en la cual el producto se intercambia mundialmente. Este indicador refleja de manera indirecta si la intensificación del intercambio regional va acompañada de desviación o creación de comercio. En el caso del MCCA se puede detectar desviación de comercio para algunos de sus productos.

El análisis de cuotas constantes de mercado separa el desempeño exportador en la demanda global del país de destino, la eficiencia del país exportador y el dinamismo del mercado en el que participa el país. Para los principales productos centroamericanos de exportación hacia los Estados Unidos el análisis de cuotas constantes de mercado muestra la importancia de la eficiencia del país en períodos seleccionados y de la demanda global del país de destino. En términos del mercado, los productos en los cuales se especializa Centroamérica no son ni medianamente dinámicos.

La competitividad dinámica se centra en los determinantes del crecimiento económico. Tradicionalmente para economías pequeñas y abiertas como las centroamericanas, las exportaciones suelen jugar un papel principal como propulsor del crecimiento. Los esfuerzos institucionales, sobre todo a partir de la mitad de la década de los ochenta, se han concentrado en el fomento de las ventas externas a través de regímenes especiales de promoción de exportaciones y acuerdos comerciales. Obviamente, parte de esta estrategia consiste en atraer inversión extranjera directa. No obstante, las estrategias planteadas no han dado los frutos esperados. Los países centroamericanos se han visto obligados en más de una ocasión a revisar la normativa de zonas francas, buscando una ampliación de la base de los beneficios y subsidios otorgados. A la vez, los acuerdos y tratados de libre comercio no han generado la convergencia deseada y en más de una ocasión han acentuado las disparidades.

Quizás la variable olvidada en estos análisis son las importaciones. Éstas suelen concebirse como fuente de escape de divisas y de producto. Pero, de hecho, son sobre todo las importaciones de materia prima y capital las que pueden considerarse la base de un desarrollo exportador futuro. Esto es particularmente válido cuando las importaciones tienen un contenido

² Véase Pfaller (1991). La bibliografía sobre competitividad es muy extensa. Véase los documentos citados en la bibliografía.

tecnológico elevado, puesto que permiten generar, con la adecuada dirección, procesos de aprendizaje que a la vez se materialicen en exportaciones con alto contenido tecnológico.

En las últimas dos décadas, los países menos desarrollados no sólo han diversificado sus exportaciones hacia la manufactura, sino han iniciado un proceso de *catching up* en las exportaciones tecnológicas con respecto a los países más desarrollados. El proceso es muy lento con magnitudes poco significativas, pero evidenciando tendencias claras. También está concentrado en pocos países. Es decir, hay países líderes en los menos desarrollados y países que no han logrado iniciar tal transformación.

Centroamérica es una región intermedia, con sectores tales como el textil con escaso valor agregado y con una intensidad de capital aún débil. Por otra parte, el sector farmacéutico, considerado de alta tecnología, tiene un papel relevante en el intercambio intrarregional con El Salvador y Guatemala como los líderes en las exportaciones de dicho producto.

Un estudio de campo para ambos sectores realizado en El Salvador, Guatemala y Nicaragua reveló que las políticas de desarrollo del sector textil son casi inexistentes para algunos países centroamericanos y se sustentan en cambios de carácter institucional más que en el progreso tecnológico. Por su parte, el sector farmacéutico carece de un programa regional de competitividad, a la vez que su desarrollo se ve obstaculizado por la falta de implementación de las normativas reguladoras. De ahí que el documento propone una ampliación del diamante de la competitividad en la que las políticas reguladoras y la infraestructura tecnológica tengan un papel más relevante.

El documento consta de tres grandes apartados. El primero analiza la competitividad estática. El segundo se centra en la competitividad dinámica, en donde se examinan el papel de las exportaciones e importaciones y se propone un modelo de síntesis que otorgue un papel significativo al aprendizaje. El tercer apartado describe las tendencias en las exportaciones de los países menos desarrollados y computa indicadores de competitividad dinámica para El Salvador y Guatemala en el sector farmacéutico (exportaciones netas, índice de *catching up*, ventaja comparativa revelada dinámica). Los apartados cuarto y quinto se centran en los sectores textil y farmacéutico, describiendo los principales resultados del estudio de campo, que abarca a ambos sectores. El último propone una ampliación del diamante de la competitividad.

II. LA COMPETITIVIDAD ESTÁTICA

1. La competitividad intrarregional: la ventaja comparativa revelada

La competitividad estática se centra en el análisis del bienestar. Son comparaciones de posiciones que reflejan cambio de una vez en determinadas variables, ya sea en el ingreso nacional, en el nivel de integración o en las exportaciones de un bien o grupo de bienes. El análisis clásico es el de la unión aduanera.

El establecimiento de una unión aduanera incrementa el bienestar si la creación de comercio es superior a la desviación del comercio. Bajo el supuesto de costos constantes, el aumento en el bienestar será mayor, mientras que la creación de comercio multiplicado por la diferencia en el costo unitario del país en cuestión y sus socios comerciales de la unión aduanera son mayores a la desviación del comercio multiplicado por la diferencia en el costo de producción entre los socios comerciales del país y terceros países.

Dada la dificultad inherente en la medición de la creación o desviación de comercio de una unión aduanera, se construyen indicadores aproximados que pueden medir los efectos estáticos que produce la formación de un bloque regional. Tal indicador es el de la ventaja comparativa revelada.

Este índice fue desarrollado por Yeats (1997) y se define como:

$$(1) C_j = (X_{eij}/X_{et})/(XM_j/XM_t)$$

Donde X_{eij} = exportaciones extrarregionales totales del producto j ; X_{et} = exportaciones extrarregionales totales; XM_j = exportaciones mundiales del producto j , y XM_t = exportaciones mundiales totales.

El cociente (X_{eij}/X_{et}) es un indicador de la prevalencia del producto j en el intercambio regional y el cociente (XM_j/XM_t) es un indicador de la prevalencia del producto j en el intercambio mundial.

El índice mide la propensión a comerciar al interior de un bloque comercial y se calculó como la razón entre la proporción en la cual un producto de exportación de un bloque regional se intercambia extrarregionalmente con relación a la proporción en la cual el producto se intercambia mundialmente.

Valores altos de C_j sugieren que el producto fue producido a bajo costo, de tal manera que el producto es competitivo en mercados externos. Un índice bajo indica que el producto no es competitivo en mercados externos.

El MCCA registra los índices pequeños de ventaja comparativa revelada. Este bloque regional tiene ventajas comparativas en frutas y nueces, frutas en conserva, hilados de fibras,

preparados de cereales, productos medicinales, desinfectantes, tabaco manufacturado, manufacturas de madera, carne, azúcar, semillas y frutas y algodón. El resto de los productos intercambiados intrarregionalmente, que representa 79% del número de productos, no evidencian ventajas comparativas. Es decir, el intercambio regional no surge de complementariedades en la producción de los bienes, sino de un mayor grado de proteccionismo otorgado a las actividades económicas, indicando que el MCCA genera desviación más que creación de comercio.

Cuadro 1

MCCA: VENTAJA COMPARATIVA REVELADA DE LOS
PRINCIPALES PRODUCTOS

	1986	1990	1993	1996
Costa Rica				
Leche y crema (022)	0.04	0.85	0.14	0.76
Preparados de cereales (048)	0.35	0.21	0.30	0.54
Frutas y nueces (057)	39.30	48.52	68.04	61.09
Frutas en conserva (058)	2.51	5.83	6.87	14.32
Productos comestibles (098)	0.99	1.29	0.78	0.70
Otros aceites (424)	0.00	2.91	5.33	7.49
Productos medicinales (541)	1.02	1.03	0.98	0.86
Cuero (611)	1.17	3.23	1.99	2.25
Bandajes (625)	0.42	0.30	0.13	0.25
Papeles y cartones (642)	0.55	1.95	1.94	1.90
Artículos de alfarería (666)	0.00	0.00	0.00	0.38
Planos universales (674)	0.13	0.11	0.04	0.02
Material de distribución (773)	2.58	1.47	0.44	0.43
Artículos n.e.p. (893)	1.32	1.18	0.77	0.72
El Salvador				
Preparados de cereales (048)	0.05	0.14	0.24	0.27
Productos comestibles (098)	0.49	0.22	0.62	0.90
Productos derivados del petróleo (334)	0.36	0.42	0.07	1.10
Productos medicinales (541)	0.63	1.60	1.97	2.33
Productos de perfumería (553)	0.04	0.00	0.03	0.32
Jabón y preparados (554)	0.40	0.39	0.31	0.95
Productos de polimerización (583)	0.00	0.01	0.20	0.21

/Continúa

Cuadro 1 (Continuación)

	1986	1990	1993	1996
Papel y cartón (641)	0.07	0.01	0.16	0.33
Papeles y cartones (642)	0.38	1.31	5.27	0.92
Hilados de fibras (651)	1.30	5.43	3.04	2.84
Tejidos de fibras (653)	0.41	1.69	1.75	1.10
Planos universales (674)	0.00	0.02	0.00	0.08
Aluminio (684)	0.09	0.55	1.48	0.44
Material de distribución (773)	0.09	0.00	2.20	1.31
Aparatos de uso doméstico (775)	0.00	0.00	0.00	0.15
Artículos n.e.p.				
Guatemala				
Maíz sin moler (044)	0.00	0.03	0.04	0.04
Preparados de cereales (048)	1.33	1.66	2.07	1.54
Productos comestibles (098)	0.63	1.74	2.15	2.95
Productos medicinales (541)	1.69	1.97	1.44	1.54
Productos de perfumería (553)	0.48	0.31	0.56	0.54
Jabón y preparados (554)	0.17	0.39	1.97	5.34
Desinfectantes (591)	1.34	1.30	2.18	4.75
Bandajes (625)	0.00	0.82	0.37	0.67
Papeles y cartones (642)	0.08	0.36	1.21	2.45
Barras y lingotes (673)	0.00	0.00	0.02	0.02
Planos universales (674)	0.00	0.13	0.03	0.02
Tubos y accesorios (678)	0.02	0.00	0.02	0.02
Artículos n.e.p. (893)	0.03	0.26	0.60	0.44
Honduras				
Legumbres frescas (054)	0.09	0.64	1.50	1.11
Frutas en conserva (058)	5.32	6.81	3.16	7.98
Artículos de confitería (062)	0.00	0.00	0.00	0.00
Cacao (072)	1.04	2.95	2.81	1.09
Manufacturas de madera (635)	5.40	4.69	5.05	3.50
Papeles y cartones (642)	0.41	1.02	0.23	1.17

/Continúa

Cuadro 1 (Conclusión)

	1986	1990	1993	1996
Productos y preparados comestibles (098)	0.00	0.00	0.00	0.07
Tabaco manufacturado (122)	2.74	4.50	4.58	5.30
Jabón (554)	0.00	0.05	0.09	0.95
Tractores (722)	0.00	0.00	0.00	0.11
Ropa interior (844)	0.00	1.87	0.37	1.29
Artículos n.e.p. (893)	0.10	0.31	0.21	0.38
Nicaragua				
Animales vivos (001)	0.00	3.02	0.04	0.00
Carnes y despojos comestibles (011)	2.74	25.60	30.89	5.03
Maíz sin moler (044)	0.00	0.00	0.00	0.00
Legumbres frescas (054)	0.00	0.00	0.36	0.45
Azúcar y miel (061)	16.70	34.67	30.80	24.20
Piensos para animales (081)	0.02	0.07	0.00	0.00
Productos comestibles (098)	14.30	6.91	0.07	0.37
Semillas y frutas (222)	2.99	11.16	20.53	14.64
Madera trabajada (248)	0.04	0.53	1.18	4.02
Algodón (263)	104.07	43.17	0.82	1.19
Productos derivados del petróleo (334)	0.00	0.08	0.01	0.06
Cueros (611)	0.00	0.62	0.77	0.75

Fuente: BADECEL (1999).

2. La competitividad extrarregional: el análisis de cuotas constantes de mercado

El análisis de cuotas constantes de mercado es una forma adicional y complementaria de analizar la competitividad de manera estática y extrarregionalmente. La metodología consiste en descomponer el cambio de las importaciones en efectos demanda, participación e interacción.

El efecto demanda indica la parte del crecimiento de las importaciones que habría sido absorbida por un sector dado de un país determinado, de no haberse alterado la participación del país en el sector en cuestión. El efecto demanda se subdivide a su vez en un efecto estructural de demanda y un efecto global de demanda.

El efecto estructural de la demanda denota la parte del crecimiento de las importaciones debido a la dinámica relativa de un producto o sector específico en relación con la dinámica del conjunto de producto o sectores considerados. Un valor negativo en el efecto estructural indica

que el producto en cuestión es no dinámico y un valor positivo que el producto es dinámico. El efecto global de demanda indica la parte del crecimiento de las importaciones de un producto o sector debido al incremento de las importaciones totales. En el cálculo del efecto global de demanda se asume que las participaciones del país en el producto (o sector) y de éste en el total de las importaciones durante el período de tiempo considerado son constantes. Además se asume que el incremento de las importaciones totales afecta a todos los productos en la misma proporción. Es decir, el efecto global de demanda no discrimina entre los productos.

El efecto participación muestra el cambio en la participación de un país en un producto o sector entre dos puntos en el tiempo, manteniendo el valor de las importaciones igual al del año base. Cuando el efecto participación entre el tiempo 1 y el tiempo 0 es positivo, el país ha sido eficiente. De lo contrario, el país pierde eficiencia.

Este análisis permite identificar si el motor de las exportaciones proviene de la demanda global del ocio comercial principal, del dinamismo del producto en el mercado importador o de la eficiencia del país exportador. Este análisis tiene una limitante. Se realiza bajo la suposición, *ceteris paribus*. Es decir, el dinamismo de un producto o sector se analiza suponiendo que la eficiencia del país en ese producto o sector no cambia. De la misma manera, la eficiencia del país se examina suponiendo constante el dinamismo del producto. Finalmente, la demanda global presupone constancia en el dinamismo de un producto y la eficiencia del país. Es en este sentido que este análisis puede considerarse como estático, lo cual no quiere decir que no sea útil.

En el caso que el factor determinante de las exportaciones de un país sea la demanda externa se puede concluir que una disminución en el ritmo de crecimiento de su socio comercial principal puede afectar de manera negativa su desempeño exportador. La vulnerabilidad que confiere la dependencia excesiva en la demanda externa (es decir, en el efecto ingreso positivo) indica la necesidad de fomentar la eficiencia del país en sus productos exportables.

En el caso que el factor determinante sea el dinamismo del producto exportado, el país en cuestión puede verse afectado de manera negativa por un efecto sustitución (debido a preferencias o a cambios en los precios relativos) que desvíe la demanda de los productos que el país exporta hacia productos alternativos. De mantenerse esta tendencia, el país aquí considerado debería plantear estrategias para cambiar su estructura exportadora. No obstante, el efecto sustitución puede también ser favorable para el país. Un cambio en la demanda hacia los productos que el país exporta puede traducirse en una oportunidad para aumentar el dinamismo y por ende el valor de los productos exportados.

Por último se puede considerar el caso de que el comportamiento de las exportaciones venga determinando esencialmente por la eficiencia del país. Si el efecto participación es negativo, una política de promoción de exportaciones debería centrarse en consideraciones de eficiencia. De ser el efecto participación positivo, se podría pensar en políticas de continuidad o en la búsqueda y explotación de fuentes complementarias de crecimiento exportador.

Estos ejemplos no pretenden agotar la gama de situaciones posibles, sino simplemente mostrar que el análisis de cuotas constantes de mercado puede desembocar en planteamientos de política económica y estrategias que permitan mejorar la capacidad exportadora de las economías consideradas.

3. El análisis de cuotas constantes de mercado para el período 1990-1998

Este apartado muestra los efectos estructural de la demanda y participación derivados del análisis de cuotas constantes de mercado para los países centroamericanos en el mercado de los Estados Unidos para el período 1990-1998. El análisis se llevó a cabo con el fin de extraer algún tipo de conclusiones respecto de patrones de comportamiento existentes o de los movimientos estratégicos de los productos aquí considerados en el tiempo. La metodología consistió en ordenar por participación de mercado los principales productos exportación (representando cerca del 88% del total exportado) de Centroamérica hacia este país, para luego computar los efectos estructural y global de la demanda y de participación para ocho años (1990-1998) y luego para cuatro (1990-1994; 1994-1998) y para dos años (1990-1992; 1992-1994; 1996-1998). El cuadro 2 resume los resultados obtenidos.

Los resultados muestran que el efecto estructural de la demanda tiene signo negativo en el 63% de los 92 casos considerados. Es decir, en la mayoría de los casos el desempeño exportador se explica por el dinamismo del mercado del socio comercial principal, es decir, dependería más de la capacidad de la oferta doméstica.

Ello se confiere al ver que el efecto estructural de la demanda se combina en un 78% de los casos considerados con un efecto participación de signo negativo, indicando que la falta de dinamismo exportador fue acompañada por una ausencia de eficiencia. Los casos para los cuales el efecto estructural es positivo (que representan el 37% del total de casos considerados) también se asocian en su mayoría con un efecto participación de signo negativo.

El análisis de cuotas constantes de mercado indica que existe espacio para mejorar el desempeño exportador a través de ganancias en la eficiencia productiva. No obstante, la falta de dinamismo del mercado hacia el cual se orientan las ventas externas centroamericanas impone un límite a la utilidad de llevar a cabo política orientadas sólo a mejoras en la eficiencia productiva. Se trata más bien de combinar este tipo de políticas con aquellas destinadas a cambiar la composición de la oferta exportable.

Cuadro 2

RESUMEN PROPORCIÓN DE CASOS CON SIGNO POSITIVO Y NEGATIVO EN LOS EFECTOS ESTRUCTURALES DE DEMANDA Y DE PARTICIPACIÓN

	Efecto participación	
	Positivo	Negativo
Efecto estructural de la demanda		
Positivo (37% de los casos)	44% de los casos	56% de los casos
Negativo (63% de los casos)	22% de los casos	78% de los casos

Fuente: Sobre la base de los cálculos presentados en el anexo 2.

Una manera complementaria de presentar estos resultados es mediante la utilización del análisis de cuotas constantes de mercado, a nivel de producto, para clasificar las categorías correspondientes a una matriz de competitividad. La matriz de competitividad incluye cuatro categorías: estrella ascendente (país que mejora su eficiencia en un rubro que gana participación en el mercado de los Estados Unidos), estrella menguante (país que mejora su eficiencia en un rubro que pierde participación en el mercado de los Estados Unidos), oportunidad perdida (país que empeora su eficiencia en un rubro que gana dinamismo en el mercado de los Estados Unidos) y retirada (país que pierde eficiencia en un rubro que pierde participación en el mercado de los Estados Unidos).

El cuadro 3 muestra que el grueso de los productos tradicionales se clasifican como estrellas menguantes. Es decir, se trata de mercados en declive. Por su parte, la categoría de productos textiles incluye tanto rubros que pierden y ganan participación en el principal mercado de exportación que es el de los Estados Unidos (estrellas ascendentes y menguantes, respectivamente). Finalmente, los productos industriales están comprendidos bajo las categorías de estrella ascendente u oportunidad perdida. Es decir, los productos industriales se comercian en mercados con potencial de crecimiento y expansión futuros.

Cuadro 3

CLASIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS

	Estrella ascendente	Estrella menguante	Oportunidad perdida	Retirada
Productos tradicionales				
03 (Peces y mariscos)	3	22	2	8
07 (Vegetales comestibles)	-	19	-	16
08 (Frutas y nueces comestibles)	-	16	-	17
09 (Café y té)	10	11	5	11
17 (Azúcares)	-	22	-	13
Productos no tradicionales				
61 (Confecciones de tela no tejida)	18	-	14	-
62 (Confecciones de tela bordada y tejida)	9	11	6	8
Productos industriales				
84 (Partes de maquinaria)	5	8	15	7
85 (Maquinaria eléctrica)	16	8	9	2

Los resultados del cuadro 3 validan las recomendaciones de política económica esbozadas anteriormente. Es decir, una política de competitividad debería combinar medidas de apoyo a la eficiencia productiva con medidas que permitan sentar las bases para poder cambiar la composición de las exportaciones hacia aquellas con mayor valor agregado.

III. LA COMPETITIVIDAD DINÁMICA

1. Los determinantes por el lado de la demanda y de la oferta: las exportaciones y las importaciones

Las exportaciones se han considerado tradicionalmente como fuente impulsora del crecimiento. Las exportaciones son la variable autónoma cuya expansión no impone una restricción al crecimiento del producto y están estrechamente ligadas al crecimiento económico. De hecho, se puede encontrar una relación de largo plazo entre la tasa de variación de las exportaciones y las tasas de crecimiento del producto.

En Centroamérica, la promoción de exportaciones se ha llevado a cabo de distintas maneras a lo largo del tiempo, entre las que han destacado: la manipulación del tipo de cambio para lograr una depreciación en términos reales; el dismantelamiento de las barreras a la exportación e importación, la promoción de las exportaciones mediante subsidios, y esquemas de promoción de exportaciones y su diversificación.

Más recientemente, la orientación hacia el estímulo a las exportaciones ha tomado tres modalidades: políticas de comercio integradas, políticas de estímulo a los sectores punta de las exportaciones y los tratados de libre comercio.

Las políticas de comercio integradas forman parte de una visión “holística” de la política comercial, integrando a la vez elementos económicos e institucionales. Dos ejemplos de formular y ejecutar esta política corresponden a los casos de Guatemala y El Salvador. En el caso de Guatemala, la política integral de comercio exterior (formulada en 1997) buscaba alinear los elementos de la política económica hacia objetivos comerciales; en el caso de El Salvador, la política comercial forma parte de los lineamientos generales de una nueva agenda de política industrial (presentada en 1999).

La política integrada de comercio exterior en Guatemala es “el conjunto de acciones coherentes y armonizadas ejecutadas tanto por el sector público como privado, destinadas a lograr la inserción exitosa de Guatemala en el comercio internacional” (pág. 9). Se afirma que la competitividad no sólo se refiere al desempeño de los bienes que compiten en mercados foráneos, sino también al desempeño de los bienes que compiten en mercados nacionales con importaciones procedentes de otros países. En este sentido, la competitividad abarca tanto la esfera del comercio internacional como aquella que cubre el mercado nacional. Con este fin, es necesario generar una interrelación entre “las acciones de carácter global que establece el ambiente apropiado para las inversiones y la actividad productiva, la eficiencia de la infraestructura y los servicios, unidos a la labor empresarial de producir y comercializar eficientemente” (pág. 10) Los objetivos específicos de la política integrada de comercio internacional incluyen, entre otros un desarrollo de la infraestructura y servicios; impulsar un modelo de modernización productiva; impulsar la inserción en mercado externos; estrechar los vínculos comerciales con terceros países; fomentar la orientación de los países hacia la actividad exportadora.

La política comercial de El Salvador forma parte de un intento de hacer competitiva a la industria nacional. El objetivo general es el de “impulsar los cambios, de corto y de mediano plazo que demanda el sector industrial en todas sus ramas, independientemente del tamaño de la empresa...para crear un clima atractivo a la inversión y la generación de condiciones para que la industria nacional sea más competitiva, creando mejores empleos...” (pág. 29). La política comercial se adecuaría a este objetivo mediante la redefinición de las relaciones comerciales externas y el fortalecimiento y profundización del comercio intrarregional.

La segunda modalidad es el estímulo a los sectores punta de exportación que se ha llevado a cabo mediante la puesta en práctica de regímenes de importación especiales. Los regímenes de importación especiales consisten en la exención del pago de aranceles y otros tributos.

En el caso de Costa Rica destacan los de perfeccionamiento activo, el devolutivo de derechos y el liberatorio del pago de gravámenes aduaneros. Según el régimen de perfeccionamiento activo, determinadas mercancías, materias primas, productos semielaborados, por ejemplo, pueden ingresar en territorio nacional con suspensión de los gravámenes al comercio internacional. El régimen devolutivo de derechos consiste en la devolución de los montos efectivamente pagados para cumplir con obligaciones fiscales derivadas de la importación de insumos o productos que han de incorporarse al bien exportado. Finalmente, el régimen de zona franca otorga la exención de impuestos y tributos dentro y fuera de los parques industriales.

Honduras cuenta con un régimen de importación temporal (1984) que otorga la suspensión del pago de derechos aduaneros, consulares, el impuesto sobre ventas y otros impuestos que graven la importación de materias primas, productos semielaborados, maquinaria y equipo necesario para ensamblar, transformar, modificar o producir bienes o servicios destinados a la exportación. También la legislación hondureña contempla beneficios fiscales para las zonas industriales de procesamiento para la exportación (1987). Las operaciones de importación de las zonas industriales de procesamiento para la exportación están exentas del pago de impuestos. Las zonas libres tienen un tratamiento fiscal similar y la legislación reciente (1999) ha ampliado su campo geográfico de operaciones.

Por su parte, la ley de zonas francas de Nicaragua data de 1991 y en 1998 se admitió la creación de zonas francas administradas (ZOFAS) que constituyen una extensión territorial de una zona franca. La ZOFA es una modalidad de operación mediante la cual una empresa operadora extiende sus servicios a otras áreas geográficas. Los beneficios de las zonas francas incluyen la suspensión de aranceles y otros tributos. Nicaragua ha aprobado recientemente la ley de admisión temporal para el perfeccionamiento activo y de facilitación de exportaciones que permite, una vez efectuada, la exportación o reexportación, el reembolso de los derechos arancelarios y otros impuestos.

Finalmente, los casos de Guatemala (1989) y El Salvador (1998) ofrecen en sus legislaciones respectivas sobre zonas francas beneficios fiscales similares a los de los otros países centroamericanos.

Pese a las distintas maneras de enfocar la promoción de exportaciones, los regímenes especiales y las políticas particulares de promoción de exportaciones no siempre han logrado los resultados deseados para fomentar el dinamismo de las exportaciones o para lograr una mayor

atracción de inversión extranjera directa. A este respecto, un reciente estudio de las zonas francas en Guatemala señala: “El régimen de zonas francas no ha dado los frutos esperados durante los 26 años de su existencia”. La necesidad de obtener mejores resultados ha llevado a la necesidad de revisar la legislación de zonas francas (El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua) y de ampliar su cobertura, beneficios y subsidios.³

Los estudios realizados en los países más avanzados indican que los países con la mayor inversión extranjera directa son también aquellos que exportan inversión extranjera directa. Esto podría indicar de manera preliminar que no es suficiente perfeccionar o ampliar incentivos para atraer inversión extranjera directa, pero que también es necesario generar inversión extranjera directa. Es en este aspecto donde los países menos desarrollados y en particular los centroamericanos exhiben una fuente de debilidad.⁴

También, y más importante aún, al plantearse una estrategia competitiva, no sólo hay que considerarla por el lado de la demanda (las exportaciones), sino también examinarla a partir de las posibilidades que ofrece el aprovechamiento de la oferta (las importaciones). Las importaciones pueden permitir la generación de procesos de aprendizaje y transformarse en una base para mejorar la productividad y por ende las exportaciones.

Las importaciones imponen sin lugar a dudas una restricción en la posición externa de un país. No obstante, las importaciones pueden mejorar el acervo de capital y transformarse en algún momento en un impulso al crecimiento económico. Un vínculo entre las importaciones y el crecimiento o ganancias dinámicas de un país ha sido el dado recientemente a la tecnología y el papel que pueden jugar las externalidades entre países de grados de desarrollo relativo. Las importaciones con elevado contenido tecnológico pueden afectar la tasa de crecimiento de un país que forme parte de un bloque regional con un país más avanzado de manera directa e indirecta. De manera directa, los insumos con elevado contenido tecnológico pueden ser utilizados para la producción de bienes finales. De esta manera, las importaciones con elevado contenido tecnológico pueden alimentar directamente la tasa de crecimiento de una economía. En segundo lugar, la importación de insumos de elevada tecnología puede fomentar procesos de imitación e innovación.

Si la importación de productos con elevado contenido tecnológico pudieran generar mayores tasas de crecimiento, el costo de integrarse hacia adentro con países de desarrollo relativo similar puede tener un costo de oportunidad demasiado elevado: los puntos de crecimiento que podrían haberse obtenido de haber conseguido una integración con países de desarrollo disimilar.

La tercera modalidad la constituyen la formalización y puesta en marcha de los tratados comerciales. Éstos buscan aumentar el crecimiento económico, aún poco dinámico en la década pasada, a través el desempeño exportador y la atracción de inversión extranjera directa. Los

³ De hecho, la revisión de los regímenes de zonas francas ha llevado en algunos casos a generar una guerra de incentivos y querer establecer normas tributarias nacionales sobre la base de las existentes en las zonas francas, lo que conllevaría la transformación de todo el territorio nacional en una gran zona franca.

⁴ Véase Lipsey, R. E. (2000), *Interpreting Developed Countries' Foreign Direct Investment*, NBER Working Paper 7810.

países centroamericanos han formalizado tratados comerciales con la República Dominicana (1998), Chile (1999), y México.

Costa Rica y México suscribieron bilateralmente el Tratado de Libre Comercio entre ambas naciones, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, estableciendo el Tratado más completo que se había negociado en América Latina hasta entonces, ya que abarca todo un conjunto de reglas que permiten dar transparencia y seguridad a los sectores productivos, promocionando el comercio de bienes y servicios. Los gobiernos de México y Nicaragua firmaron entre ambos países el tratado de libre comercio en 1997, que entró en vigor el 1 de enero de 1998.

Finalmente, después de celebrar 18 rondas de negociaciones entre México y el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) éstas concluyeron el 10 de mayo del 2000, logrando la firma del Tratado de Libre Comercio el 19 de junio y esperando el inicio de este a principios del 2001.

2. La competitividad dinámica: un modelo de brecha tecnológica

El modelo aquí presentado incorpora parte de los planteamientos anteriores sobre la necesidad de incluir en el análisis de la competitividad la demanda y la oferta. El modelo parte del hecho que los procesos de apertura comercial y financiera (entre otros, la eliminación de trabas cuantitativas al comercio, la negociación de tratados de libre comercio, los deseos de integración con países industrializados, el desarrollo de estrategias de incentivos para la atracción de inversión extranjera) que han iniciado los países menos desarrollados y en particular los centroamericanos, hacen que la productividad, y por ende la tasa natural de crecimiento, se determine no sólo vía factores internos, sino también vía factores externos. Más específicamente, el progreso tecnológico de un país industrializado (llamado de aquí en adelante país líder) puede, vía efectos externos, transmitirse a través de la apertura comercial, determinando la tasa de crecimiento de la productividad de un país menos desarrollado.

Siguiendo las teorías de la brecha tecnológica (Targetti y Fotti, 1997) se puede establecer una relación no-lineal entre la brecha de la productividad entre ambos países y el tamaño de la externalidad del país líder al país seguidor. Dicha relación se especifica para una capacidad de aprendizaje dada del país seguidor. Formalmente, la externalidad se especifica como,

$$(1) E = Be^{-B/\sigma}$$

donde,

B = brecha tecnológica = $f(y_l - y_s)$

y_l = productividad del país líder

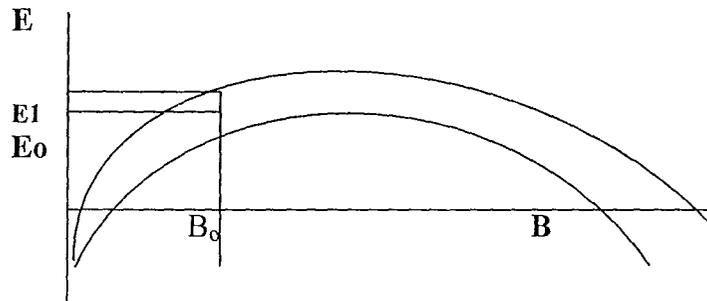
y_s = productividad del país seguidor

σ = capacidad de aprendizaje del país líder

La función $f(\cdot)$ de la ecuación (1) tiene una forma de parábola, ya que mientras menor sea la brecha de la productividad con mayor facilidad se trasladarán las innovaciones tecnológicas del país líder hacia el país seguidor. Esto puede visualizarse en el gráfico 1.

Gráfico 1

RELACIÓN ENTRE EXTERNALIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD DEL PAÍS
LÍDER Y PAÍS SEGUIDOR

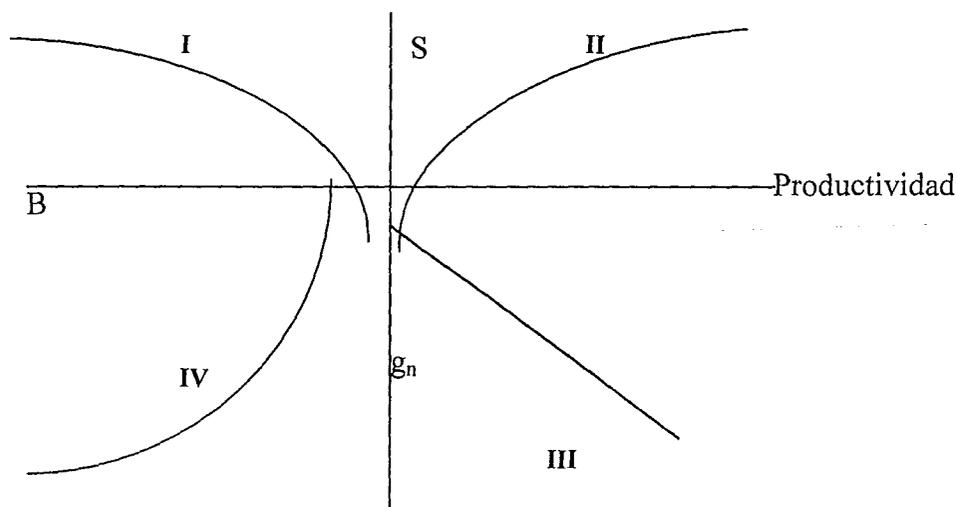


También el gráfico 2 muestra para un nivel de brecha tecnológica determinado (tal como B_0) que una mayor capacidad de aprendizaje desplazará la función $f(\cdot)$ y resultará en una mayor externalidad (E_1). La capacidad de aprendizaje dependerá de políticas destinadas a mejorar el acervo de capital humano.

La brecha tecnológica, para una capacidad de aprendizaje dada, determinará la tasa de crecimiento de la productividad en la economía seguidora. Si se supone además que la tasa natural de crecimiento de la economía (como se indicó anteriormente) es igual a la suma entre la tasa de crecimiento de la población y la tasa de crecimiento de la productividad, entonces, manteniendo constante la tasa de crecimiento de la población, la brecha tecnológica al definir la tasa de crecimiento de la productividad, determinará la tasa de crecimiento natural de la economía. Estas relaciones se pueden visualizar en el gráfico 2.

Gráfico 2

RELACIÓN ENTRE BRECHA TECNOLÓGICA Y TASA NATURAL
DE CRECIMIENTO

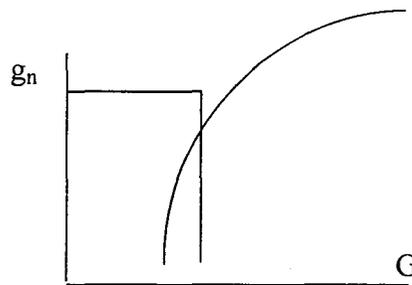


El cuadrante I muestra la relación entre la brecha tecnológica y el tamaño de la externalidad. Esta relación se dibuja para un nivel dado de la capacidad de aprendizaje. A su vez, el tamaño de la externalidad determina la tasa de crecimiento de la productividad. Esto se muestra en el cuadrante II. En el cuadrante III, para una tasa de crecimiento de la población, se establece una relación lineal entre la tasa de crecimiento de la productividad y la tasa de crecimiento natural. El último cuadrante (IV) muestra la relación entre la brecha de la productividad y la tasa natural de crecimiento.

Variaciones en la tasa de aprendizaje se traducen en desplazamientos de dicha curva. De aquí que a partir de dicho gráfico se pueda establecer una relación funcional entre el gasto gubernamental en capital humano destinado a facilitar las capacidades de aprendizaje del país seguidor y la tasa natural de crecimiento. El gráfico 3 muestra dicha curva.

Gráfico 3

RELACIÓN ENTRE POLÍTICA FISCAL (GASTO GUBERNAMENTAL) Y TASA DE CRECIMIENTO NATURAL



El gráfico 4 muestra una relación no-lineal entre el gasto gubernamental y la tasa natural de crecimiento. La relación no-lineal se explica en parte por la brecha entre las productividades del país líder y del país seguidor y por efectos de congestión en la oferta de bienes públicos.

3. Una síntesis explicativa

La tasa de crecimiento del producto viene determinada por el componente exógeno de la demanda, i.e., la demanda de exportaciones. En una situación en la cual existe un país líder y un país seguidor, la demanda de exportaciones es función de la demanda externa y de la diferencia en la tasa de crecimiento de la productividad entre ambos países. Esta a su vez se determina por la brecha tecnológica entre ambos países. Mientras mayor sea la brecha tecnológica mayor será la diferencia en las tasas de crecimiento de la productividad y esto afectará de manera negativa al desempeño exportador. De la misma manera, políticas destinadas a cerrar la brecha tecnológica (ya sea vía la mejora del capital humano o aprovechando la oportunidad de imitación que puede significar la importación de bienes con alta tecnología) pueden mejorar sustancialmente el crecimiento de la economía. En este esquema las importaciones pueden jugar un papel dual: generar restricción de balanza de pagos (disminuyendo el producto) y/o cerrar la brecha tecnológica, permitiendo la imitación y por consiguiente aumentando el nivel de producto.

IV. LA ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: EL ROL DE LA TECNOLOGÍA Y EL APRENDIZAJE

El apartado anterior se centró en la competitividad dinámica, enfatizando que había que tener en cuenta tanto los factores que operaban por el lado de la demanda como por el de la oferta. A manera de síntesis se afirmó que en el desempeño exportador influyen la demanda externa, pero también los niveles de productividad y la diferencia entre la productividad de un país líder y los seguidores. A su vez, la diferencia en las productividades viene determinada por el concepto de brecha tecnológica. Este apartado se centra en la brecha tecnológica tratando de examinar en qué medida las exportaciones de los países en desarrollo y en particular de los centroamericanos incorporan la tecnología.

Los países en desarrollo han mejorado su participación en los mercado de manufacturas y han cambiado la composición exportadora de bienes tradicionalmente intensivos en recursos tradicionales hacia bienes de capital. La participación de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo sobre el total mundial ha pasado de 7% a 18% entre 1988 y 1998. El cuadro 4 muestra que la participación de los bienes de capital en el total ha aumentado de 39% a 52% entre 1988 y 1998. Las exportaciones de manufactura de los países en desarrollo están concentradas en pocos países. Los 10 primeros países exportadores de manufacturas (China, Corea, Singapur, México, Malasia, Tailandia, Brasil, India, Indonesia, Filipinas) concentran el 90% de la participación total.

Cuadro 4

ESTRUCTURA DE EXPORTACIÓN DE PAÍSES EN DESARROLLO (%)

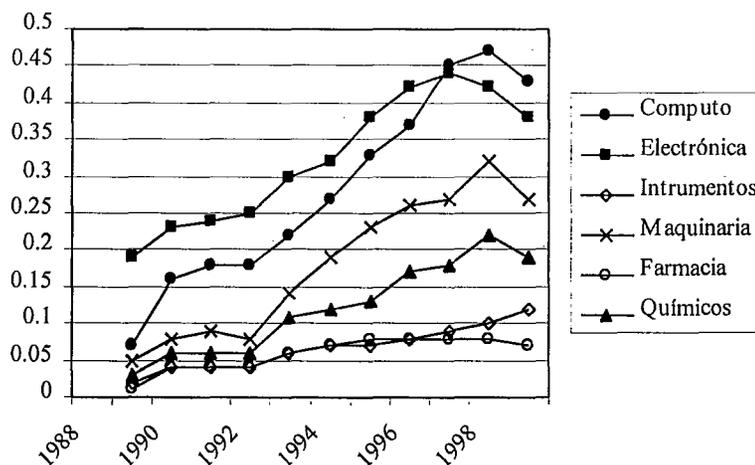
Categoría	1988	1998
Agricultura	14	14
Tabaco y líquidos	0	1
Materiales crudos	9	6
Lubricantes	9	7
Aceites animales y vegetales	3	2
Productos químicos	4	7
Bienes manufacturados	26	20
Equipo de transporte y maquinaria	39	52
Artículos manufacturados	31	22
Bienes no clasificados en CUCI	1	4
Total	100	100

Fuente: INTECH (2000).

En el grupo de las manufacturas, las de elevado contenido tecnológico (equipo de transporte y maquinaria y productos químicos, entre otros) ⁵ comienzan a tener un peso significativo en las exportaciones totales, aunque de momento se concentran en un número reducido de países. Tal y como muestra el gráfico 4, la razón de las exportaciones de contenido tecnológico de los países en desarrollo en relación con las exportaciones de los países desarrollados de esos productos ha aumentado en algunos casos (electrónica, por ejemplo) de 0.2 a 0.4 entre 1988 y 1998.

Gráfico 4

**RELACIÓN ENTRE LAS EXPORTACIONES DE PAÍSES EN DESARROLLO
Y LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS**



Esto implica que para algunos países y en determinados productos existe un proceso de “catching up” entre países en desarrollo y países más desarrollados. Este proceso dista de ser uniforme para todos los rubros, pero marca definitivamente una tendencia a reducir la brecha existente entre ambos grupos de países.

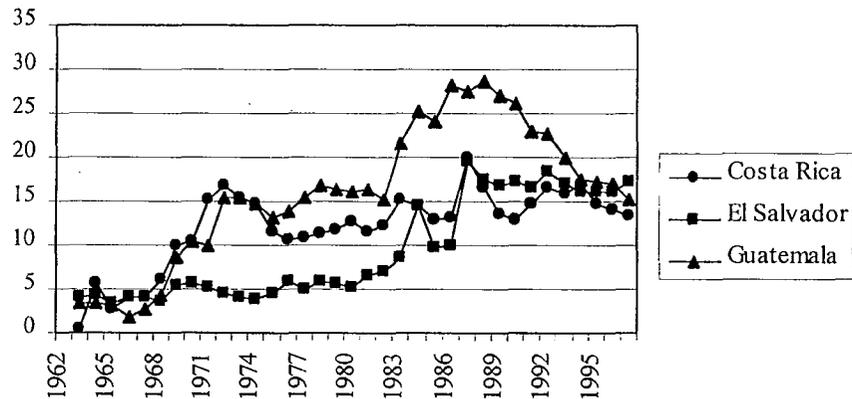
A nivel centroamericano, el proceso de diversificación de las exportaciones hacia aquellas con mayor contenido tecnológico ha sido lenta y en otros casos inexistente, aunque se aprecia, en alguna medida, una tendencia al alza para Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

Así, Centroamérica ha quedado rezagada respecto de la tendencia a diversificar exportaciones hacia productos más intensivos en capital. No obstante, en algunos casos se aprecia la importancia de la industria química (El Salvador, Guatemala, Honduras) y de metales manufacturados (Costa Rica, El Salvador). (Véase el gráfico 5.)

⁵ Los productos con elevado contenido tecnológico incluyen químicos y farmacéuticos, maquinaria eléctrica, naves e instrumentos de precisión.

Gráfico 5

**PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE ALTA
TECNOLOGÍA EN EL TOTAL**



Finalmente, para un caso particular, el de los productos químicos, los indicadores de razón neta de exportaciones, convergencia y competitividad (véase el cuadro 5), calculados sólo para el caso de cuatro años, muestran tendencias positivas. No obstante, su magnitud indica que existe un margen sustancial para mejorar la competitividad en este producto. De hecho, coeficientes de correlación simples entre la tasa de crecimiento del PIB y la participación de las exportaciones tecnológicas en las totales son aún poco significativos. Para un período de 30 años (1966-1996), el mejor coeficiente obtenido fue para El Salvador, pero su magnitud es sólo 0.20.

Cuadro 5

**INDICADORES DE COMPETITIVIDAD DINÁMICA PARA EL RUBRO
PRODUCTOS QUÍMICOS, 1995-1998**

	1995	1996	1997	1998
El Salvador				
Razón de exportaciones netas	-2 988	-2.23	-2.02	-1 654
Índice de "catching up"	0.0027	0.003	0.0032	0.0032
Ventaja competitiva	1.584	1.8745	1.651	1.737
Guatemala				
Razón de exportaciones netas	-1.696	-1.232	-1.599	-1.586
Índice de "catching up"	0.0050	0.0052	0.00514	0.0053
Ventaja competitiva	1.510	1.585	1.508	1.39

Nota: La razón de exportaciones neta se define como exportaciones menos importaciones dividido por las exportaciones. Índice de catching up o convergencia se define como la participación del país respecto a los líderes principales de ese producto. La ventaja competitiva se define como la participación de ese país en ese producto respecto de la participación del país en las exportaciones de los países líderes en ese producto.

V. ESTUDIOS DE CASOS: EL SECTOR TEXTIL Y FARMACÉUTICO EN CENTROAMÉRICA

1. El marco de inserción externo de las exportaciones del sector textil

La mayor parte de los productos textiles que exporta Centroamérica a los Estados Unidos se producen en las zonas francas. Los países centroamericanos tienen distintas modalidades que se aplican a la zona franca y al régimen de maquila. La competitividad del sector textil se enfrenta a serios desafíos, por una parte, y a un contexto de negociaciones internacionales favorables, por otra.

Entre los desafíos se hallan la eliminación de los subsidios a las exportaciones que incluye no sólo la eliminación del reintegro a las exportaciones (*draw-back*), sino también la supresión de las exenciones sobre el impuesto a la renta contemplada en los regímenes de zonas francas (véase el recuadro 1).

En efecto, el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio estableció la obligación para sus países miembros de eliminar los subsidios a la exportación a partir de 1995. No obstante, se acordó para los países en desarrollo alargar el plazo a ocho años, es decir, hasta el año 2003, para cumplir con este compromiso.

Por otra parte, hay que considerar la eliminación de cuotas que se sigue del acuerdo multifibra del GATT. De acuerdo con este, la reducción de cuotas se haría en tres etapas. La primera etapa fue implementada en 1995 y la última será en el año 2005. La reducción de cuotas tendrá dos efectos contrarios en los países centroamericanos. Por una parte, permitirá la entrada libre de barreras cuantitativas a los Estados Unidos de una serie de productos que se hallan aún bajo cuota y que aún son significativos (véase el recuadro 2). Esto beneficiará a todos los países centroamericanos a excepción de Nicaragua que no tiene cuota en la exportación de estos productos. Es decir, el efecto será asimétrico.

Por otra parte, las empresas de origen extranjero que han cumplido con las cuotas en las exportaciones del país de origen y que buscan países para exportar que no estén sujetos a cuotas tendrán menores incentivos para cambiar de locación geográfica. Con respecto a este escenario, el caso de Nicaragua es también ilustrativo. La zona franca estatal comprende una mayoría de empresas de origen asiático (67% del total) que están en Nicaragua por el hecho de no existir cuotas. De eliminarse las cuotas, dichas empresas podrían decidir cambiar de lugar geográfico. Esto a su vez plantearía costos de oportunidad no sólo en términos de divisas y equilibrio externo, sino también en términos de empleo. Pese a todos los problemas de carácter laboral, de alguna manera la zona franca absorbe parte del desempleo no calificado, actuando así como colchón social y el cierre o migración de empresas pudiera aumentar el desempleo y descontento social.

El otro aspecto importante a considerar es la entrada de China en la OMC. China representa el 11% (promedio para 1993-1998) de las importaciones de los Estados Unidos del capítulo 61 (artículos de confección y accesorios), con una tasa arancelaria implícita muy superior a la de El Salvador o Honduras. La entrada de China en la OMC implicaría sobre todo

una disminución de las cuotas impuestas por los Estados Unidos a este país. Estos factores podrían operar en desmedro del desempeño exportador de los países centroamericanos (véase el cuadro 6).

Cuadro 6

PRINCIPALES ABASTECEDORES DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA LOS ARTÍCULOS
DE CONFECCIÓN Y ACCESORIOS, 1993-1998

Países	1998	1997	1996	1995	1994	1993
México						
Participación	13	12	10	7	4	3
Arancel	0.5	0.5	0.0	1.4	2.8	5.5
Hong Kong						
Participación	10	11	12	14	16	16
Arancel	19	19	19	20	19	18
China						
Participación	9	10	10	10	13	14
Arancel	14	14	15	15	14	14
Honduras						
Participación	6	6	5	3	2	2
Arancel	7	7	8	10	11	13
El Salvador						
Participación	4	4	3	2	2	1
Arancel	8	7	8	9	10	10

Fuente : MAGIC (1999)

Recuadro 1							
INCENTIVOS DE ZONAS FRANCAS (2000)							
País	Impuesto sobre la renta	Remisión de capital, utilidades	Aranceles sobre materia prima para importación y exportación	Impuesto sobre dividendos de acciones	Restricciones sobre inversión	Manejo de monedas extranjeras	Porcentaje máximo de producción para venta local
Centroamérica							
Costa Rica	100% por 4-12 años; 50% por 4-6 años	No hay restricción	100%	No hay	No hay	No hay	40% con autorización del ministerio de economía
El Salvador	100% por 10 años	No hay restricción	100%	No hay	No hay	No hay	0% textil y ropa 15% demás productos
Guatemala	100% de 5 a 15 años	No hay restricción	100%	No hay	No hay	No hay	Acceso limitado
Honduras	100%	No hay restricción	100%	No hay	No hay	No hay	100% sujeto a transformación y protección de producción nacional
Nicaragua	100% por 10 años y 60% por 11 años	No hay restricción	100%	No hay	No hay	No hay	
Caribe							
República Dominicana	100% por 15-20 años (prorrogable)	No hay restricción	100%	No hay	No hay	No hay	20%/100% dependiendo del valor agregado y tipo de producto
Jamaica	100%	No hay restricción	100%	No hay	Restringido	No hay	10%
Europa							
Irlanda	10%	No hay restricción	100% productos a la Unión Europea	No hay exención	No hay	No hay	Permitido sobre la base de caso por caso
Asia							
Indonesia		No hay restricción	100%	15%/20%	20% de propiedad local	No hay	20%
Malasia	95% por 5 años	No hay restricción	100% nuevos productos y esenciales	100%	Sin restricción para empresas que exporten menos del 80%	Restringida	10%-030%

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales.

Recuadro 2					
CUOTAS DE PRODUCTOS TEXTILES PARA LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS, 1999					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
340/640	SL > 1 millón de docenas. GAL = 600 000 docenas	SL > 1.2 millones de docenas GAL = 1 millón docenas	SL > 1.4 millones de docenas GAL > 400 000 de docenas	n.a.	n.a.
342/642	SL > 400 000 docenas GAL = 250 000 docenas	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
347/348	SL > 2 millones de docenas GAL = 1.5 millones de docenas	n.a.	SL < 2 millones de docenas. GAL > 1.5 millones de docenas	n.a.	n.a.
443	SL > 200 000 docenas. GAL = 200 000 unidades	n.a.	SL > 50 000 docenas. GAL < 50 000 unidades	n.a.	n.a.
447	SL > 11 900 docenas. GAL = 18 000 docenas	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
352/652	n.a.	n.a.		n.a.	n.a.
351/651	n.a.		n.a.		n.a.
448	n.a.	n.a.		n.a.	n.a.
435				n.a.	n.a.

Fuente: Gitli (2000) y Vextex (2000).

Nota: n.a. = no aplicable. SL = sistema límite específico; GAL = nivel de acceso garantizado.

Las nuevas posibilidades de acceso al mercado de los Estados Unidos han de ser vistas como una concesión transitoria por no gozar de los privilegios del acuerdo de libre comercio de América del Norte, mientras se negocia y se formaliza el ALCA.

Esta concesión se ha traducido concretamente en la aprobación legislativa y ejecutiva de la ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (véase el documento sobre la evolución de las políticas comerciales para un breve análisis de su significado) (ICC, de ahora en adelante). La ley de Comercio y Desarrollo del 2000 modifica la ley 101-382 (20 de agosto de 1990). La nueva ley entró en vigor el 1 de octubre de 2001. La ley consiste en la inclusión de productos que se encontraban fuera de la cobertura de la ley anterior.

En primer lugar, la ley equipara la situación arancelaria del atún enlatado y del calzado procedentes de la Cuenca de Caribe a la que rige para México. La ley se aplica al cumplir con determinadas reglas de origen. En el 2000, el atún enlatado procedente de la Cuenca del Caribe tendrá un arancel de 19% que disminuirá a 0% en enero del 2008. Las exportaciones de calzado procedente de los países de la Cuenca del Caribe se verán favorecidas por un tratamiento arancelario preferencial. Más importante aún, la ley que amplía la ICC contempla importantes concesiones para la entrada de productos textiles. En particular, permite el acceso al mercado norteamericano libre de aranceles para prendas de vestir que contengan tela y con hilaza de los Estados Unidos. También permite el acceso libre de aranceles y cuotas para prendas de vestir cortadas y confeccionadas en la región de la Cuenca del Caribe y elaboradas con tela e hilaza estadounidense. Incluye asimismo el ingreso inicial y libre de arancel de 250 millones de metros cuadrados de tejido de punto con tela de la región e hilaza estadounidense. Se estipula un crecimiento de la cuota en un 16% hasta el 2004, año a partir del cual se legislará en el congreso norteamericano el aumento de cuota. Por último, los beneficios se aplican a tejidos de punto sumando un valor de 4.2 millones de camisetas de punto elaboradas con tela de la región e hilaza estadounidense. El aumento de la cuota también será de 16% hasta el año 2004 y luego el porcentaje de crecimiento será fijado por ley.

Recuadro 3

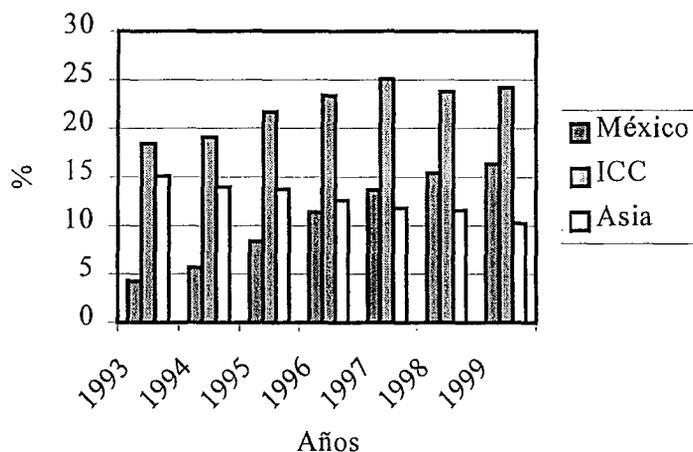
LAS CLÁUSULAS PRINCIPALES DE LA AMPLIACIÓN DE BENEFICIOS DE LA ICC

Producto	Beneficio
Prendas ensambladas de tela hecha y cortada en los Estados Unidos. Se permiten algunas operaciones terminadas (807)	Libre de impuesto Libre de cuota
Prendas cortadas y ensambladas de tela e hilaza de los Estados Unidos (809) Tela regional . Prendas de tejido de punto que no necesitan de costuras adicionales formadas con hilaza americano . Prendas de tejido de punto de tela formada en los países miembros de la ICC con hilaza americano. . Tela de tejido de punto cortada y ensamblada en los países miembros de la ICC con tela americana hecha con hilaza americano pero utilizando hilaza regional para la costura. . Camisetas (<i>T-shirt</i>)	Libre de impuesto Libre de cuota 250 millones equivalentes a metros cuadrados para el primer año con un crecimiento anual del 16% de octubre de 2000 al 2004. 4.2 docenas con un crecimiento del 16% cada año desde octubre 2000 hasta el 2004. Entre los años 2004-2008, el cupo se mantiene constante sin crecimiento.
Brassieres . Prendas clasificadas bajo la partida 6212.10 siempre y cuando el 75% del valor declarado de sus componentes de la tela haya sido hecho en los Estados Unidos. Prendas ensambladas de fibras, telas o hilazas que no se encuentran suficientemente disponibles en cantidades comerciales	Trato preferencial. Garantía libre de cuota e impuesto para estos productos definidos en NAFTA (anexo 401).
Artículos hechos a mano y artesanales	Libre de impuestos si se encuentran certificados por un país miembro de la ICC.
Equipaje de textiles	Impuesto libre si el equipaje es ensamblado en un país de la ICC con tela formada en los Estados Unidos de América con hilaza americano.
Reglas especiales para productos determinados . Accesorios: se permite el origen extranjero si estos productos no exceden el 25% del costo total de los componentes . Entretelas de fuera de la región: el valor total extrarregional de las entretelas más los accesorios no excedan el 25% del costo total de los componentes. . Fibras o hilaza: se permite hasta el 7% del peso total en el uso de fibras o hilaza que no sea fabricada en los Estados Unidos. Las hilazas elástica han de ser de origen americano.	Libre de impuesto

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Gráfico 6

**EXPORTACIONES DE VESTUARIO A LOS
ESTADOS UNIDOS**



La concesión de los beneficios de la ICC está sujeto a dos tipos de condiciones. En primer lugar, se establece que se negarán los beneficios por dos años a los exportadores que utilicen proceso de triangulación para llevar a cabo sus operaciones. Asimismo, se establecen penalizaciones para países que no hayan actuado de manera de prevenir la triangulación. De esta manera, los Estados Unidos aparecen como entidad fiscalizadora que no sólo decide si se han tomado las medidas preventivas necesarias, sino que va más allá al analizar también el grado de cooperación de los países de la ICC en el grado de cooperación de triangulación.

En segundo lugar, la legislación afirma la necesidad de cumplir con la normativa multilateral, los derechos de propiedad intelectual y, más importante aún, los estándares laborales. Así, los países beneficiarios de la ampliación de la ICC han de reconocer el derecho de asociación de los trabajadores, el derecho de organización y negociación colectiva, y la ilegalidad del trabajo forzado y de menores. En este sentido, la legislación de la ICC toca a un punto central de la competitividad de uno de los sectores aquí considerados, la necesidad de no sustentar la competitividad sobre factores espurios tales como bajos costos laborales.

Para aprovechar los beneficios que ofrece la ley de ampliación de la ICC se establecieron alícuotas para los países centroamericanos y caribeños. Se diseñaron diversos escenarios que incluían asignaciones de acuerdo con los últimos tres años, con base en los mejores tres años y con base en el último año. De acuerdo con la opción elegida, los países centroamericanos recibirían el 85%, mientras que la Comunidad del Caribe y Haití se quedarían con 5% (véanse los cuadros 7 y 8).

Cuadro 7

REPARTO DE CUOTAS Y CRECIMIENTO DE 4.2 MILLONES DE CAMISETAS

	1 de octubre 2000	1 de octubre 2001	1 de octubre 2002	1 de octubre 2003
Millones de docenas	4 200 000	4 872 000	5 651 520	6 555 763
CARICOM				
Participación	5%	10%	16%	17.5%
Cuota	210 000	487 200	904 243	1 147 259
Crecimiento		132%	85.6%	26.9%
Costa Rica				
Participación	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Cuota	63 000	73 080	84 773	98 336
Crecimiento		16.0%	16.0%	16.0%
Nicaragua				
Participación	4.0%	6.0%	7.0%	7.0%
Cuota	168 000	292 320	395 606	458 903
Crecimiento		74.0%	35.3%	16.0
El Salvador				
Participación	20.7775%	19.1350%	17.6890%	16.5200%
Cuota	872 655	932 257	999 697	1 083 012
Crecimiento		6.8%	7.2%	8.3%
Guatemala				
Participación	11.2225%	10.3353%	9.5543%	8.3000%
Cuota	471 345	503 536	539 963	544 128
Crecimiento		6.8%	7.2%	0.8%
Honduras				
Participación	42.000%	38.679%	35.7568%	37.1800%
Cuota	1 764 000	1 884 475	2 020 803	2 437 433
Crecimiento		6.8%	7.2%	20.6%
República Dominicana				
Participación	14.5%	13.35%	12.0%	11.0%
Cuota	609 000	650 412	678 182	721 134
Crecimiento		6.8%	4.3%	6.3%
Panamá				
Participación	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Cuota	42 000	48 720	56 515	65 558
Crecimiento		16.0%	16.0%	16.0%
Totales				
Participación	100%	100%	100%	100%
Cuota	4 200 000	4 872 000	5 679 783	6 555 763
Crecimiento		16.00%	16.58%	15.42%

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales.

Cuadro 8

250 MILLONES DE METROS CUADRADOS EN CONFECCIÓN

	1 de octubre 2000	1 de octubre 2001	1 de octubre 2002	1 de octubre 2003
Millones de docenas	250 000 000	290 000 000	336 400 000	390 224 000
CARICOM				
Participación	4.925%	8.8650%	14.7750%	15.2690%
Cuota	12 312 500	25 708 500	49 703 100	59 583 303
Crecimiento		108.8%	93.3%	19.9%
Costa Rica				
Participación	7.4761%	6.9443%	6.4320%	6.3930%
Cuota	18 690 250	20 138 470	21 637 248	24 947 020
Crecimiento		7.7%	7.4%	15.3
Nicaragua				
Participación	1.9700%	4.4325%	4.9250%	4.9250%
Cuota	4 925 000	12 854 250	16 567 700	19 218 532
Crecimiento		161%	28.9%	16.0%
El Salvador				
Participación	21.3984%	19.9005%	18.4040%	18.2775%
Cuota	53 496 000	57 711 450	61 911 056	71 323 192
Crecimiento		7.9%	7.3%	15.2%
Guatemala				
Participación	19.3985%	18.0406%	16.6840	16.5694
Cuota	48 496 250	52 317 740	56 124 976	64 657 775
Crecimiento		7.9%	7.3%	15.2%
Honduras				
Participación	25.1981%	23.4342%	21.6720%	21.5231%
Cuota	62 995 250	67 959 180	72 904 608	83 988 302
Crecimiento		7.9%	7.3%	15.2%
República Dominicana				
Participación				
Cuota	18.1399%	16.8830%	15.6120%	15.5430
Crecimiento	45 334 750	48 960 700	52 518 768	60 652 516
		8.0%	7.3%	15.5%
Panamá				
Participación	1.5000%	1.5000%	1.5000%	1.5000%
Cuota	3 750 000	4 350 000	5 046 000	5 853 300
Crecimiento		16.0%	16.0%	16.0%
Totales				
Participación	100%	100%	100%	100%
Cuota	250 000 000	290 000 290	336 413 456	390 224 000
Crecimiento		16.000%	16.0045%	15.9954%

Fuente: CEPAL sobre la base de fuentes oficiales.

2. El sector vestuario y textil en Centroamérica y su desempeño

El sector textil y vestuario comprende 876 empresas con una participación del 11%, 27%, 33%, 25%, y 5% para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El empleo generado fue de 279 000 y de 315 000 empleados para 1998 y 1999.

A nivel más específico en el caso de Guatemala, la industria de vestuario se compone de 282 fábricas de confección con 56 799 máquinas y 100 000 operarios y 42 empresas textiles. En el caso de Nicaragua existen 32 empresas textiles con una creación de empleo cercana a los 23 000 empleados. El origen de capital es en un 60% asiático, 7% norteamericano y 30%

centroamericano. Para Nicaragua, el 48% de las empresas de zonas francas estatales (agrupadas en el Consejo Nacional de Zonas Francas) tiene origen asiático, mientras que 28% son de capital norteamericano y 13 de capital centroamericano.

Durante la década de los noventa se configuran tendencias en la exportación de textiles para Centroamérica. Tanto en términos de valor como en términos de metros cuadrados, Honduras es el país más dinámico de Centroamérica. Tomando 1999 como año de referencia, Honduras exportó a los Estados Unidos más de 2 000 millones de dólares en confección y 900 en términos de metros cuadrados. El Salvador se configura como el segundo exportador con 1 200 millones de dólares y 600 millones de metros cuadrados exportados. Finalmente, cabe mencionar que las exportaciones nicaragüenses se encuentran por debajo de los 100 millones de dólares y cercanas a los 200 metros cuadrados (véase el cuadro 9).

Cuadro 9

EXPORTACIONES DE TEXTILES DE CENTROAMÉRICA, 1999

	Millones de dólares	Millones de metros cuadrados	Valor por metro cuadrado
Costa Rica	819	346	2.4
El Salvador	1329	602	2.2
Guatemala	1233	305	4.0
Honduras	2158	943	2.3
Nicaragua	277	66	4.2

Fuente: Vestex (2000).

Los productos que se exportan incluyen los pantalones de algodón, las camisas “knit”, camisas “woven”, vestidos, sacos de lana, ropa de dormir y ropa interior. El cuadro 11 muestra la participación de cada uno de estos productos en las importaciones de los Estados Unidos entre 1997-1999 para los países centroamericanos.

Para estos productos, Guatemala y El Salvador tienen, en promedio, la mayor participación. El primero se destaca en el rubro sacos de lana (14%), mientras que el segundo lo hace en ropa interior de algodón y fibra sintética (12%). Nicaragua es el país con la menor participación para todas las categorías.

Un factor importante que se suele mencionar como una debilidad de la zonas francas y en particular de la maquila es su valor agregado. Las estimaciones oscilan entre 8% y 27% de valor agregado en la maquila. No obstante, estas estimaciones con una gran varianza no responden de hecho a cálculos precisos. No se han realizado cálculos para todos los países o demasiado precisos para los países para los cuales existen.

Cuadro 10

PARTICIPACIÓN DE PRODUCTOS TEXTILES EN LAS IMPORTACIONES
DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA 1999

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Pantalones de algodón	2.6	2.5	3.1	4.5	2.0
Camisas “knit” de algodón	0.6	7.2	4.3	14.2	1.0
Camisas de algodón y fibra sintética	1.0	3.5	3.3	5.6	2.1
Vestidos de algodón y fibra sintética	0.2	4.1	5.3	1.1	0
Sacos de lana para mujeres y niñas	0.8	2.7	13.5	0	0
Ropa de dormir de algodón y fibra sintética	1.8	2.9	2.4	2.1	0
Ropa interior de algodón y fibra sintética	8.8	12.4	0.6	19.4	0

Fuente: CEPAL (2000), sobre la base de datos oficiales.

Estos productos están sujetos a cuota para algunos países (notablemente Costa Rica, Guatemala y El Salvador) y a un arancel. Las cuotas incluyen las otorgadas según el sistema de límite específico y el nivel de acceso garantizado. Costa Rica y Guatemala tienen cuatro categorías sujetas a cuotas, mientras que El Salvador tiene tres y Honduras y Nicaragua tienen una.

También estos productos están sujetos a arancel. Las tasas arancelarias son similares para todos los países centroamericanos. Las más elevadas son para las camisas “knit” (19%), para las camisas “woven” (20%), y para los pantalones de algodón (27%). Una primera aproximación muestra que la tasa arancelaria para estos productos sigue siendo elevada para los países centroamericanos, minando así su potencial competitivo. Ésta es una opinión generalizada. No obstante, las empresas entrevistadas no señalaron la existencia de los aranceles como un obstáculo a la importación. De hecho, en más de una oportunidad las empresas afirmaron que el arancel era tan sólo un costo indirecto que sufragaba el cliente. Esto podría indicar que la elasticidad precio de los textiles puede tender a ser baja más que elevada, permitiendo así alzas de precios debidas a variaciones en los aranceles, sin por ello afectar significativamente al volumen de ventas.

En el caso particular de las empresas textiles nicaragüenses se afirmó que las razones por las cuales se hallaban en ese país eran dos: la ausencia de cuotas y la proximidad geográfica con los Estados Unidos.

Cuadro 11

RUBROS Y TASAS ARANCELARIAS
CORRESPONDIENTES, 2000

Rubro	Tasa arancelaria (%)
340/640	20/27
342/642	8/17
347/348	17
443	15
447	19
352/652	12/16
351/651	9/17
448	16
435	19

Fuente: Vestex (2000).

A pesar que se identifique la proximidad como un factor determinante que facilita la operación empresas en zonas francas, éstos distan de ser homogéneos para todos los países. Según un estudio de Vestex (2000), Nicaragua tiene los costos de transportes de contenedor hacia Miami y Nueva York más elevados de la región centroamericana para la industria textil y de los vestidos para 2000. En el caso de los costos de transporte a Miami, Honduras y Guatemala sufragan unos costos que representan el 50% de los nicaragüenses. Los costos salvadoreños representan el 31% y los costarricenses el 48%. En el caso del transporte hacia Nueva York, las diferencias de costos distan de ser tan dispares. Las proporciones anteriores se reducen a 20%, 30%, 14%, 30% para Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, respectivamente.

Un caso similar ocurre con los costos de energía eléctrica que son más elevados con la excepción de El Salvador en Nicaragua que en el resto de los países centroamericanos. Además, el costo de la energía eléctrica para Nicaragua ha ido aumentando entre 1997, mientras que para en todos los países se ha mantenido constante (Guatemala, Honduras), ha tenido un comportamiento no definido (El Salvador) o ha disminuido (Costa Rica) (véase el cuadro 13).

Cuadro 12

COSTOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, 1997-2000

(Dólares por kilowatio)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1997	9	11	8	9	9
1998	8	9	8	9	10
1999	8	11	8	9	11

Fuente: Vestex (2000).

En términos de salarios, Costa Rica es el país que exhibe el mayor nivel salarial y equivalente a dos veces el salario mínimo de El Salvador y tres veces en el de Guatemala y Honduras. El salario real de los trabajadores de la industria textil centroamericana oscila en uno y dos dólares por hora. Los salarios más bajos los ofrece Guatemala, mientras que Costa Rica tiene el salario real más elevado. Los bajos salarios, característica singular de la zona franca y de la maquila, reflejan el lado espurio de la competitividad al contar las empresas textiles y de vestuario con una mano de obra no calificada, y poco educada. Se ha notado la diferencia de precios entre los salarios de la mano de obra y el precio final del producto que puede fácilmente alcanzar más de 20 dólares por unidad vendida. De hecho, en las empresas entrevistadas la estimación del costo de mano de obra para los productos de maquila no excedía el 25% del costo de producción final del producto, mientras que el de las materias primas puede llegar hasta el 75%.

En particular, en las empresas entrevistadas se destacó que la mano de obra tenía una visión de corto plazo y su dificultad de adaptación al tener que cambiar debido a modificaciones en los pedidos de tarea. La visión de corto plazo se refiere a la movilidad con la cual la mano de obra cambia de empresa en un recinto de zonas francas debido a informaciones que sugieren que otra empresa en el mismo recinto paga un salario más elevado. La falta de adaptación surge por ejemplo al tener que cambiar las tareas que se adecuaban a elaborar con base en la tela cortada una camisa de manga larga y a otras que implican elaborar una camiseta de manga corta.

La intención o deseo de capacitar a la mano de obra para sobreponerse a este tipo de inconveniente no es generalizada. Con algunas excepciones, las empresas entrevistadas no centran sus esfuerzos en programas de capacitación o educación que podrían dotar a una mano de obra, que por lo general es una mano de obra joven, de la flexibilidad necesaria para poder cambiar de acuerdo con las necesidades de la producción. Las empresas que son conscientes de la necesidad de capacitar al personal dedican a dicho objetivo menos del 2% de su valor de ventas.

3. La visión de la competitividad en el sector textil

En el caso de Guatemala, la visión de la competitividad “porteriana”⁶ en esencia pasa por algunos de los indicadores que se han señalado anteriormente y clasificados en macroeconómicos (p.e. tipo de cambio real) y microeconómicos (p.e. salario nominal y real). También se consideran los factores institucionales o mesoeconómicos en los cuales se describe el estado de las facilidades de la zona franca (incentivos tributarios, tiempo de devolución del impuesto sobre el valor agregado, entre otros) y los sectores de apoyo o conexos. En particular, se han identificado 629 sectores de apoyo y conexo que incluyen sector de la educación (academias de corte y confección, centros de capacitación y centros de estudios superiores), transporte, industria (p.e. máquinas de coser, hilaza), diseño (etiquetas).

Las metas establecidas para desarrollar el sector exportador textil comprenden no sólo las zonas francas, sino también el aspecto laboral, las relaciones gubernamentales, el financiamiento, los servicios y accesorios y las negociaciones internacionales (véase el recuadro 4). Así por ejemplo, en el caso de laboral se consideran no sólo contar con estándares laborales adecuados y

⁶ Véase Porter (1990).

aceptados a nivel internacional, sino también generar la capacitación requerida tanto a nivel de los trabajadores como a nivel de los profesionales del sector.

En los estudios hasta ahora realizados se considera que Guatemala tiene una importante ventaja competitiva en los factores relacionados con el funcionamiento y operación de las empresas. No obstante, presenta desventajas en los trámites de importación y exportación y cuenta aún con una infraestructura débil que no le permite realizar su potencial competitivo. Finalmente, la sobrevaluación cambiaria no es un factor coadyuvante al desarrollo del sector textil.

Cumpliendo con el programa de competitividad, los intereses se han centrado en el desarrollo de un código de conducta para las empresas desarrollado en el "Manual para el cumplimiento de los principios de observancia laboral y ambiental de los miembros de la comisión de la industria del vestuario y textiles." La meta es sentar de manera explícita los requisitos para cumplir con todas aquellas normas laborales, sociales y económicas nacionales e internacionales para poder desarrollar la actividad exportadora. Los principios de dicho código son la no discriminación, la libertad de asociación, la igualdad de condiciones en el trato y en los salarios para los mismos servicios prestados, la prohibición del trabajo de menores y del trabajo forzado, el respeto a ley para los salarios mínimos y la preservación del medio ambiente. También se contempla que el trabajo extraordinario ha de ser voluntario, y pone límites a la jornada de trabajo, la necesidad de un ambiente laboral propicio al cumplimiento de las funciones asignadas. Finalmente se elaboran una serie de pauta de organización para el cumplimiento de los principios de observancia laboral y ambiental concentrados esencialmente en una estructuración adecuada de los departamentos de recursos humanos.

La puesta en marcha de estos programas y estándares laborales deberían ciertamente contribuir a aumentar el monto exportado, así como el ingreso en divisas, que son dos de las variables clave para justificar la existencia de zonas francas. No obstante, tienen que ir acompañados de mejoras tecnológicas que coadyuven a mejorar la generación de recursos por unidad exportada que ha venido disminuyendo desde 1998 y debería constituir una fuente de preocupación.

En el caso de Nicaragua, el sector textil y de vestuario tiene una estructura más simple que el de Guatemala. Como se señaló anteriormente, se trata básicamente de un sector de maquila. Las autoridades reconocen que los aportes de las zonas francas se centran en la generación de divisas, la creación de empleos, el producto de las exportaciones no tradicionales, la promoción de la inversión extranjera y el fortalecimiento del comercio exterior. También se piensa en que otros aportes de la zona franca pueden incluir la importancia de la capacitación, la integración vertical (entendida ésta como la generación de subcontratos y creación de empresas proveedoras de insumos y transferencia de tecnología).

Recuadro 4	
POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE ZONAS FRANCAS, 2000	
Sector	Metas y acciones
Zonas Francas	Zonas francas atractivas y competitivas a nivel mundial sustentadas en una mejor infraestructura, menores costos, y mayores facilidades a los usuarios. Así se contemplaba el análisis de los regímenes legales de fomento a la exportación; mecanismos de recaudación y devolución de IVA; la reforma de la aduana.
Laboral	Generar los estándares laborales aceptados a nivel internacional.
Capacitación	Tener una fuerza laboral capacitada y contar con medios continuos de educación y capacitación especializada en el sector vestuario y textil. Creación de centros de capacitación Capacitación de profesionales de la industria Creación de un centro de tecnología textil
Financiamiento	Creación de un fondo de garantía con líneas de crédito para fomentar la elaboración de paquetes completos (corte, costura, ensamble).
Relaciones gubernamentales	Creación de una comisión gubernamental de negociaciones comerciales.
Negociaciones internacionales	Obtener mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales.

Fuente: Agexpront (2000).

De momento, las zonas francas de vestuarios constan de empresas dedicadas básicamente al sector textil con un volumen de operaciones y un desempeño heterogéneo. La mayor parte de las empresas se dedica a la confección de shorts, pantalones y camisetas y camisas. De un total cercano a 197 millones de dólares por concepto de exportaciones de productos, el 39% está concentrado en dos empresas y el 63% en cuatro empresas.

Cuadro 13

EL SECTOR TEXTIL EN NICARAGUA, 1999

Número de empresas, productos y número de trabajadores				
Intervalos de venta	Número de empresas % del total	Participación en el total de ventas	Producto exportado	Número de trabajadores
Menor a 1 000 dólares	35	1	Pantalones, shorts	
Entre 1 000 y 10 000	35	12.4		
Entre 10 000 y 20 000	10	15.6		
Entre 20 000 y 30 000	10	13.1		
Entre 30 000 y 40 000	5	17.9		
Mayor a 40 000	5	24.9		
Valor unitario y valor por metro cuadrado en dólares				
	Valor unitario		Valor por metro cuadrado	
Enero 2000	8.7		130.2	
Febrero 2000	8.5		115.6	
Marzo 2000	8.6		126.9	
Abril 2000	7.8		106.2	
Mayo 2000	6.5		110.8	
Junio 2000	12.3		36.0	

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales.

El programa de competitividad de Nicaragua (1998) tiene la misión de: “lograr una colaboración efectiva de los sectores público y privado a través de la creación de una agenda y visión común, que permita mejorar diversos aspectos de la infraestructura económica de Nicaragua, y ayude al sector privado a mejorar su posición competitiva a nivel nacional e internacional. Sus objetivos consisten en incentivar la creación de un contexto de estabilidad y desarrollo; promover un clima de negocios competitivo; fortalecer la competitividad de sectores económicos clave. Uno de los sectores que quiere desarrollar este programa es el textil.⁷ De momento se ha planteado la elaboración de una guía de incentivos al inversionista nacional y extranjero, teniendo en cuenta que éste realizará inversiones en instalaciones, infraestructura, maquinaria y equipos de oficina.

Los problemas y dificultades que han identificado son varios. En el plano institucional se ha planteado que la constitución de empresas tiene importantes trabas; la demora en la tramitación de peticiones ante la comisión nacional de zonas francas; la posible falta de continuidad en las decisiones ejecutivas de la zona franca por el corto tiempo de rotación para la presidencia de las zonas francas. También se señala la creciente burocratización de la exoneración de impuestos y simplificación de trámites aduaneros. Por último, se alude al elevado costo de los recursos pese a que la mano de obra sigue siendo barata; a la ausencia de un

⁷ Los otros sectores de los que se ocupa el Programa Nacional de Competitividad son el turismo, lácteos y café.

programa de apoyo financiero para las empresas trabajando en zonas francas y a las limitaciones que implica el no poder contar con programas de capacitación en maquinaria moderna.

Así, se recomienda actualizar y mejorar el marco legal de las zonas francas, fomentar su modernización, generar mecanismos de financiamiento y de atracción de inversiones. La estrategia de atracción de inversiones se basaría en un menú más atractivo para el inversionista nacional que se piensa fomentaría las asociaciones de empresas nacionales, a la vez que generaría un impulso a la actividad empresarial nacional.

Las empresas del sector textil salvadoreño se dividen en aquellas que producen para el mercado local (que son las mayoritarias) y para el internacional. Se supone que las empresas que producen para el mercado internacional tienen posibilidades de crecimiento y desarrollo debido a los beneficios de la ampliación de Cuenca del Caribe. Se caracterizan por una tecnología más avanzada, por su interés en la capacitación y por la calidad de su producto. Es decir, invierten tanto en capital físico como humano. La capacitación se realiza por empresa más que a nivel del sector textil en su conjunto. Aquellas empresas que han logrado exportar en la década de los noventa se caracterizan por tener un acervo de maquinaria de vanguardia y que están programadas para obtener la certificación ISO 9000 o que trabajan con sistemas de Calidad Total. Las sugerencias para mejorar la competitividad se basan en: i) la necesidad de ofrecer una capacitación continua y una mayor flexibilidad que permita a la empresa reaccionar con suficiente rapidez a cambios en el entorno internacional, y ii) mejorar los sistemas de información mediante presentaciones técnicas de materia prima y equipo.

Las empresas del mercado local se ven afectadas directamente por la competitividad de empresas extranjeras debido al mayor grado de apertura. No obstante, también influyen los procesos de triangulación y la introducción de ropa usada procedente de los Estados Unidos. La industria salvadoreña local se caracteriza por la ausencia de un nivel tecnológico que le permita competir y un nivel de formación profesional y de capacitación débil. Las recomendaciones sugeridas son fomentar el apoyo con planes de capacitación; establecer contactos directos con distintas empresas para evaluar la posibilidad de una reconversión industrial y generar programas de financiamiento con condiciones de pago adecuadas a la situación financiera de dichas empresas.

4. El sector farmacéutico

El sector farmacéutico se compone de laboratorios nacionales y extranjeros. Por lo general, los laboratorios extranjeros poseen una base de recursos más amplia que la que está disponible para los nacionales y tienen además una participación importante en el mercado de los países centroamericanos. Así, uno de los laboratorios de origen extranjero tiene una participación del 26% en el mercado total de El Salvador.

No obstante, la industria químico-farmacéutica local ha sido exitosa en la colocación de productos en el Istmo Centroamericano, el Caribe y en la venta de productos seleccionados en México. Así, a diferencia del sector textil, tiene una orientación intrarregional con una clara preponderancia de El Salvador y Guatemala. El Salvador tiene la mayor participación en el total de ventas de los países centroamericanos (25%) seguido por Guatemala (22%). Por lo general,

este sector no se ha caracterizado por ser una industria protegida y no goza, como el sector textil, de subsidios explícitos. La importación de productos farmacéuticos se grava con la tasa correspondiente del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y que es en términos nominales de 5%.

El mercado farmacéutico centroamericano se caracteriza asimismo por ser un mercado segmentado en productos populares y productos éticos por una marcada concentración de empresas y elevadas tasas de rentabilidad.

La segmentación del mercado y la ausencia de una regulación adecuada ha llevado no sólo a la indebida copia de productos de marca propia, sino que a la distribución de productos sin el adecuado control de calidad. Según fuentes nacionales, la falsedad de los productos se aprecia, entre otros, por precios más bajos, ausencia de sellos de seguridad y de viñetas de precio y la falta de viscosidad en los jarabes. Además, se ha creado el ambiente para una competencia basada en el otorgamiento de incentivos a farmacias para la venta de productos de determinadas empresas. La ausencia de un control debido de los productos, tanto en su producción como en su distribución, y la falta de regulación general del mercado, constituye quizás la carencia más grande de este sector y el talón de aquiles de su competitividad.

La concentración de las empresas es también notable. Según muestra el cuadro 16, el 5% de los laboratorios tiene una participación de 60% en las ventas totales. Esta concentración va acompañada, como es de esperar, de elevadas tasas de rentabilidad de los productos farmacéuticos. Para los países para los cuales se dispone de datos sobre tasas de rentabilidad (Honduras y Nicaragua), ésta varía de 19% (dextrosa 5% en agua destilada) a 77% (tantum verde), promediando 50% para una muestra de 60 productos para Honduras y de 16% (dextrosa 5% en agua destilada) a 285% (Tantum Spray Verde) para Nicaragua. En este último caso, 14 de 31 productos considerados arrojan tasas de rentabilidad por encima del 100%. De alguna manera, estos datos reflejan diferencias en los márgenes de comercialización. En algunos países existe un mayor control sobre los precios (El Salvador) que en otros (Guatemala o Costa Rica).

Cuadro 14

ISTMO CENTROAMERICANO: MERCADO FARMACÉUTICO (ventas en dólares), 1999

	Miles de dólares	Precio promedio	Participación del total (%)
Costa Rica	948.3	6.09	16
El Salvador	1 495.6	5.67	25
Guatemala	1 297.7	5.48	22
Honduras	1 019.8	4.41	17
Nicaragua	531.6	4.17	9
Panamá	720.4	5.59	12
Total	6 013.5	5.3	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales.

Cuadro 15

CENTROAMÉRICA: PARTICIPACIÓN DE LABORATORIOS EN
EL MERCADO TOTAL CENTROAMERICANO, 2000

Rango de ventas en dólares	Número de laboratorios	% participación
Entre 1 000 y 9 990	131	0
Entre 10 000 y 49 000	150	0.40
Entre 50 000 y 99 999	64	0.69
Entre 100 000 y 499 999	129	5.09
Entre 500 000 y 999 999	50	6.13
Entre 1 000 000 y 4 999 999	71	26.63
Entre 5 000 000 y 9 999 999	10	10.75
Entre 10 000 000 y 14 999 999	11	22.99
Mayor a 15 000 000	9	27.06

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales (2000).

Por último, hay que tener en consideración la importancia del mercado gubernamental. Se ha estimado que el mercado institucional de Centroamérica representa el 67% del mercado total. El mercado institucional está regulado por la normativa de compras gubernamentales que en algunos países como en Guatemala ha tomado la modalidad del contrato abierto. Ésta es “una herramienta administrativa con negociación centralizada y ejecución descentralizada, donde las unidades administrativas y ejecutoras del sector público adquieren los medicamentos y otros insumos directamente bajo su responsabilidad, de acuerdo con sus necesidades, programación y presupuesto aprobado sin recurrir a otros procedimientos tradicionales como cotización y licitación. ...se transforma el esquema de una compra directa de manera que asegure la calidad de productos adquiridos previamente definidos en el nivel central.”⁸

Recientemente se han incorporado al sistema de contrato abierto modificaciones tales como: i) sentar las bases para el desarrollo de un concurso transparente y participativo; ii) normativa para la calidad de los insumos a adquirir de acuerdo con la Farmacopea Americana y para la calificación y adjudicación de proveedores y productos; iii) establecimiento de procesos y garantía de pagos y de sanciones por el incumplimiento en los pagos, y iv) establecimiento de una comisión interinstitucional con la misión de vigilar el cumplimiento del contrato abierto y aplicar, en caso de incumplimiento, sanciones a través de la Dirección de Adquisiciones del Ministerio de Finanzas.

La regulación de la industria farmacéutica y la necesidad de fortalecer las instituciones para mejorar su competitividad es de primera importancia no sólo por el posible incremento en el bienestar de la población, sino también porque su ausencia de hecho da lugar a una serie de barreras arancelarias al comercio intrarregional. Así, por ejemplo, la diferencia en el tipo de registros sanitarios requerido y en los trámites para su obtención crea fricciones importantes en el intercambio intrazonal. También hay que considerar que la necesidad de crear uniformidad en los

⁸ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República de Guatemala. *Memoria de la Transformación del Proceso de Atención, Disponibilidad y Acceso a Medicamentos y otros Insumos*, mayo de 1999, pág. 5.

requisitos legales y sanitarios para mejorar la competitividad a nivel intrarregional es parte de un intento más amplio de profundizar en la integración centroamericana. Esto pasa primero por la armonización de la normativa de propiedad intelectual que aún sigue siendo dispar y sujeta a la discrecionalidad de los distintos países (no hay un código común que establezca la normativa de propiedad intelectual). Esta reforma en el marco regulatorio debería formar parte de un intento más global de crear una infraestructura de exportación más sólida. Este tema toma una importancia singular con la finalización de la creación de un área de libre comercio entre México y Centroamérica.

En este sentido, de momento se han realizado varias conferencias a nivel centroamericano sobre la armonización de la legislación farmacéutica. En la segunda conferencia se examinó el estado de vigencia de la legislación en materia de bioequivalencia y buenas prácticas de manufacturas y control. En cuanto a la bioequivalencia, en el caso de Guatemala, se explicitó que ésta está reglamentada en acuerdo gubernativo y se indicó que existe un reglamento de registro y control de medicamentos y productos afines, pero que está pendiente de ratificación por el poder ejecutivo. El reglamento de registro y control de medicamentos y productos afines sólo exige estudios de equivalencia según lo estime necesario la autoridad sanitaria. De hecho, se aplica sólo a medicamentos con un elevado riesgo sanitario. Se están dando los primeros pasos para la realización de estudios de bioequivalencia, aunque la industria farmacéutica transnacional ha afirmado la necesidad de dichos estudios. En cuanto a las buenas prácticas de manufacturas y control, Guatemala ha avanzado en la aplicación todavía de las recomendaciones más recientes de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Aún en 1999 Guatemala aplicaba las recomendaciones de la OMS de 1989. Aunque provocó que de 16 industrias transnacionales, 12 cerraran sus operaciones, se ha recomendado que se proceda a dar un segundo paso en el proceso de mejoras en el cumplimiento de las normas sanitarias. Hasta 1999 las inspecciones requeridas han sido realizadas con una frecuencia anual como mínimo. A partir del año en curso, las inspecciones toman la forma de inspecciones autojuradas anuales con evaluaciones aleatorias. Las licencias sanitarias para operar un laboratorio tendrán una vigencia de cinco años con posibilidad de extensión mediante la aprobación de la autoridad reguladora.

En El Salvador existen marcos regulatorios modernos tales como el Código de Salud. También existen instituciones en un nivel superior para vigilar el cumplimiento de requisitos de la normativa legal. La Junta de Vigilancia de la Industria Farmacéutica y El Consejo Superior de la Salud son ejemplos a destacar. No obstante, la existencia de estas instituciones, así como el poder de arbitrio que le confiere un grado de autonomía significativo, su papel está relegado a la puesta en marcha de trámites burocráticos (tales como la aprobación de medicamentos). De facto, no tienen la potestad para establecer que la venta de un determinado medicamento puede ser perjudicial para el consumidor o que es una violación flagrante de derechos de autor, propiedad o patente, incluso si así lo fuera.

En el caso de El Salvador, la industria química farmacéutica ha pasado a ocupar el primer lugar en las exportaciones no tradicionales. Éstas han pasado de representar menos de 36 a más de 48 millones de dólares. Asimismo, la Asociación de Industriales y Químicos de El Salvador (INQUIFAR) agrupa a 52 empresas del sector farmacéutico.

En Guatemala existen 92 laboratorios que fabrican medicamentos, de los cuales 8 se pueden considerar grandes (número mayor a cien empleados) y 20 son medianas (entre 50 y 100 empleados). Las exportaciones se destinan a El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Belice, México, Ecuador, Venezuela y Antillas Menores. Todas las grandes se dedican a la exportación, mientras que las pequeñas no exportan y las medianas se hallan en el proceso de exportar. Estas empresas tienen dos tipos de asociaciones, Federfarma y Asifargua. La primera agrupa a las empresas transnacionales y la segunda a las nacionales.

Los recuadros 5 a 8 muestran una muestra representativa del sector que incluye empresas grandes, medianas y pequeñas, empresas que producen para el mercado interno y también para el externo, y empresas nacionales y transnacionales. Se tipificaron estas empresas según su producto, tamaño de mercado, empleo y ventas, exportaciones, estructura de costos, políticas y preocupaciones.

Con independencia del tamaño, del origen de la empresa y de su orientación exportadora, las empresas consideradas en este estudio reflejaron que no existe de hecho una estrategia de competitividad para el sector en su conjunto. La ausencia de dicha estrategia se debe no a la falta de un marco regulatorio, ya que si bien no es algo generalizado, existe para algunos países de la región, sino en la falta de implementación de la legislación o normativa. Esto indica no sólo la necesidad de fortalecer las instituciones, sino de redefinir su papel. Las instituciones que velan por el cumplimiento del bienestar de la salud de un país debería tener la potestad legal de decidir si la introducción o venta de un medicamento en el mercado es perjudicial o beneficia al consumidor quién en definitiva es el punto de referencia para la toma de este tipo de decisiones.

La armonización regional de la normativa del sector farmacéutico debería pasar a ser una etapa posterior a la decisión de los países de respetar de manera cabal la regulación existente. El cumplimiento de ésta ha de ser un objetivo a lograr más que una manera "formal" de delinear una integración aún débil e incompleta.

Recuadro 5

CARACTERÍSTICAS DE UNA MUESTRA DE EMPRESAS FARMACÉUTICAS, 2000

Empresa	Años	Productos y mercado	Empleo y ventas	Exportaciones	Proveedores	Estructura	Políticas	Preocupaciones
1	ocho	Productos éticos Ventas al gobierno representa el 60% y al sector privado el 40%	12 2 millones de dólares al año	12% del total exportado Honduras 5% Belice 4% Haití 3%	Europa México	32% mano de obra 55% materiales directos	5% de ventas en capacitación Innovación: lanzar tres veces al año un producto nuevo	Adquirir know-how Diferencias en fijación de precios en América Central Barreras no arancelarias en el comercio intrazonal (el problemas de los registros) Desfase de caja en el pago y cobro de obligaciones
2	Diez	Productos farmacéuticos (reactivos; productos químicos para pruebas) Ventas al sector privado (90%) y 10% al gobierno	9 directos 1 500 000 millón de colones al año	No tiene exportaciones por tamaño reducido	Taiwán China	40% mano de obra; 20% insumos 40% comercialización	1% sobre ventas en gasto en capacitación adaptación al mercado No tiene política de competitividad	Falta de consistencia en la legislación farmacéutica. Legislación demasiado complicada Falta de educación del personal

Fuente: CEPAL, sobre la base de información recogida en entrevistas.

Recuadro 6

CARACTERÍSTICAS DE UNA MUESTRA DE EMPRESAS FARMACÉUTICAS, 2000

Empresa	Años	Productos y mercado	Empleo y ventas	Exportaciones	Proveedores	Estructura	Políticas	Preocupaciones
3	ocho	Producción y distribución de cosméticos y productos farmacéuticos	100 empleados 2 300 000 millones anuales	70% al mercado interno y 30% al externo 10% a Guatemala 20% a Nicaragua	México Estados Unidos Europa	50% del precio de venta suman materia prima (35%), gastos de fábrica (13%) y mano de obra (2%).	Gastos en capacitación 4 000 dólares anuales. Política de expansión hacia Centroamérica (Honduras y Panamá)	Mejorar la competitividad vía reestructuración de costos, tecnología y desarrollo de nuevos productos. Heterogeneidad en los registros sanitarios y en los costos de producción en Centroamérica
4	diez	Producción de productos farmacéuticos 70% de las ventas se destinan al mercado privado y 30% al gobierno	83 empleados entre 1.5 y 2 millones de dólares al año	80% mercado interno y 20% exportaciones Guatemala (3%) Honduras (3%) Nicaragua (3%) Panamá (3%)	Alemania	50% del precios de venta es materia prima; 45% es empaque y 15% es mano de obra	Buscar alianzas estratégicas. No hay política de capacitación	Necesidad de regular las utilidades de las compañías farmacéuticas. Problemas de contrabando y falsificaciones Alto costos de los medicamentos Relación estrecha entre compañías farmacéuticas y médico

Fuente: CEPAL, sobre la base de información recogida en entrevistas.

Recuadro 7

CARACTERÍSTICAS DE UNA MUESTRA DE EMPRESAS FARMACÉUTICAS, 2000

Empresa	Años	Productos y mercado	Empleo y ventas	Exportaciones	Proveedores	Estructura	Políticas	Preocupaciones
5	19	Distribución de medicamentos a farmacia (populares). Existen 2 000 farmacias en El Salvador pero con seis vendedores cubre todo el país.	27 empleados 1 700 000 dólares al año		De origen nacional	Mano de obra representa 5% del precio de venta.	Ampliar la distribución; buscar alianza con empresa Mexicana	Tipo de aliciente financiero para que las farmacias vendan determinados productos.
6		Comercializar productos terminados (éticos). Mercado interno	58 empleados 500 000 en 2000 y 1 000 000 en 2001		Inglaterra Suiza México Estados Unidos	Mano de obra representa el 40% del total.	Ampliar escala de comercialización Capacidad financiera para tener inventarios	Efectos del tratado de libre comercio con México Disminuir costos mediante investigación e infraestructura Sistema de pagos crea un desfase IVA y su aplicación a medicamentos

Fuente: CEPAL, sobre la base de información recogida en entrevistas.

Recuadro 8

CARACTERÍSTICAS DE UNA MUESTRA DE EMPRESAS FARMACÉUTICAS, 2000

Empresa	Años	Productos y mercado	Empleo y ventas	Exportaciones	Proveedores	Estructura	Políticas	Preocupaciones
7	15	Fabricación de productos farmacéuticos	105 empleos 20 millones de dólares anuales	35% son ventas externas. Belice (1.4%) Guatemala (8.2%) Honduras (21.8%) Nicaragua (28.0%) Panamá (40%) Cuba (0.6%)	Suiza Alemania Francia Italia	88% materiales directos 2.3% mano de obra 10.1 materiales	Política de competitividad basada en remodelación de planta y maquinaria nueva. Proyección hacia fuera. Gasto en capacitación representa el 2% de las ventas.	Falta de regulación Reglas de origen Barreras no arancelarias.
8	Transnacional	Importación y Distribución de medicamentos populares y línea de éticos, vacunas	40 empleados 8 millones de dólares anuales	Transnacional con oficinas locales para la venta, y promoción de sus productos. Oficinas en Guatemala (46 empleados) Honduras (46 empleados) Nicaragua y Costa Rica	Oficina Matriz (Inglaterra)	No se aplica	Ampliar escala de operaciones	Debilidad en la ejecución de las leyes Falta de control de calidad Debilidad de las instituciones reguladoras Falta de información para el consumidor Competencia desleal
9		Fabricación de medicamentos	30 empleados	75% de las ventas se destinan al mercado local 25% de las ventas se destinan a las exportaciones	Países Europeos	Insumos representan el 45% del valor total y 35% el empaque		Debilidad institucional Falta de regulación Ausencia de control de calidad

Recuadro 8 (Conclusión)

10	Fabricación de productos farmacéuticos Mercado oficial	350 empleados 11 millones de dólares anuales	70% de las ventas se destinan al mercado interno y 30% al externo Guatemala (15%) Nicaragua (5%) Honduras (5%) Panamá (5%)	Países europeos	Gastos indirectos 45% Mano de obra 10%-12% Envase 57%	Elaboración de líneas estratégicas futuras: Desnutrición Deshidratación Vitaminas y abandonar la producción de sueros	Excesiva burocracia Falta de implementación de normativas Debilidad institucional
----	---	---	--	-----------------	---	--	---

Fuente: CEPAL, sobre la base de información recogida en entrevistas.

VI. REFLEXIONES FINALES. EL DESARROLLO FUTURO DE LA INDUSTRIA CENTROAMERICANA. EL NUEVO DIAMANTE DE LA COMPETITIVIDAD

El documento aborda dos nociones de competitividad: la estática y la dinámica. La primera mide el desempeño de un conjunto de variables en dos puntos en el tiempo y desarrolla un análisis en términos de "*caeteris paribus*". El segundo tipo de competitividad indaga más bien en los determinantes o fuentes del crecimiento económico. Para las economías abiertas tales como las centroamericanas, el desempeño exportador es una fuente importante de crecimiento económico. A nivel empírico, la correlación entre ambas variables y su relación de largo plazo está sólidamente sustentada. No obstante los esquemas de promoción de las ventas externas, los regímenes especiales de fomento a las exportaciones y los intentos de apertura externa a través de los tratados de libre comercio no han dado los resultados esperados.

En particular, los regímenes de zonas francas han sido sujetos de revisiones legales con el fin de ampliar y profundizar los beneficios que éstos ofrecen para poder captar divisas y atraer inversión extranjera directa. También los tratados de libre comercio, lejos de servir de base para el desarrollo de complementos productivos, han concentrado el intercambio comercial tanto en términos de productos como de empresas. Tampoco se ha materializado, en los montos esperados, la inversión extranjera directa que estos acuerdos comerciales pretendían atraer.

En los análisis enfocados hacia el fomento del desarrollo y crecimiento se ha dejado de lado el análisis de las importaciones. Las importaciones son sólo vistas bajo el prisma de una "fuga de fondos" más que como una fuente de crecimiento económico. De hecho, las importaciones pueden servir al crecimiento económico de manera directa e indirecta; pueden ser de hecho una manera de promover el cambio estructural mediante externalidades y procesos de aprendizaje. Finalmente, una manera de quebrantar las limitaciones que han encontrado los planes de desarrollo y expansión de las exportaciones radica en establecer una correspondencia entre las importaciones y las exportaciones.

El incremento de las exportaciones de alta tecnología en los países menos desarrollados y su tendencia a converger hacia los más desarrollados son ejemplos de esta correspondencia, de la materialización de externalidades y procesos de aprendizaje en curso.

Los dos casos de sectores presentados en el documento se diferencian por su estructura y mercado de exportación. El sector vestuario y textil se orienta básicamente al mercado de los Estados Unidos, los factores determinantes de la competitividad de las empresas son la calidad, entrega a tiempo, ausencia de cuotas en el mercado exportador. Se trata de un sector fuertemente subsidiado tal y como lo ilustra la legislación de zonas francas en materia de exención impositiva. No obstante, no es un sector que contribuya definitivamente al crecimiento económico o a la diversificación de las exportaciones. De hecho, el valor agregado no es del todo significativo.

Las políticas de competitividad aplicadas en este sector se encuentran bien definidas para el caso de Guatemala y constan de momento de cambios institucionales.

El sector farmacéutico es un sector poco protegido y se compone tanto de empresas extranjeras como nacionales. Se divide en dos mercados, el de los medicamentos populares y los éticos, y se orienta esencialmente al comercio intrarregional. Los problemas que enfrenta este sector son esencialmente de regulación (competencia desleal, falta de protección al consumidor; ausencia de instituciones sólidas con objetivos bien delineados y definidos) y homogeneización de los requisitos a nivel centroamericano.

El análisis inicial del documento, junto con el estudio de estos dos sectores, tiene importantes implicaciones para completar, adaptar y aplicar la noción de competitividad porteriana al caso centroamericano.

En *La Ventaja Competitiva de las Naciones* (1990), Porter enfatiza en particular el papel de la competencia (o lo que llama la 'rivalidad interna') en la promoción de la creación de factores, las influencias sobre la demanda, la composición y el tamaño; y el desarrollo de sectores conexos. Estos factores a su vez generan externalidades positivas que permiten incrementar el bienestar de la comunidad. La causalidad va desde la competencia, al fomento y estímulo a la innovación, a la especialización (mediante los componentes del diamante), y luego al crecimiento. En este esquema los componentes del diamante en su versión dinámica son de hecho endógenos a la existencia de la competencia.

Para el caso centroamericano, la ausencia de competencia (en un sector tal como el textil que está de hecho subsidiado o en el sector farmacéutico donde no hay una regulación que permita una competencia real) hace difícil la aplicación a cabalidad de los componentes del diamante de Porter, incluso si pudieran fijarse de manera estática. Es decir, aun cuando existan sectores de apoyo y conexos; aun cuando se den las condiciones adecuadas para los factores de producción, la dinámica de la competitividad necesita para su funcionamiento "la rivalidad interna" (i.e., la competencia).

Se podría plantear una agenda de competitividad y crecimiento centrada, por un lado, en el fortalecimiento institucional y, por otro, en la necesidad de mejorar la capacidad de aprendizaje que puede derivarse de las relaciones comerciales entre países vistas éstas tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones. Se trataría de estudiar los procesos que guían el progreso tecnológico y de identificar los factores que influyen el comportamiento de empresas que emplean tecnología.

Se podría así adaptar el esquema de la competitividad de Porter, incluyendo los cinco elementos que siguen: i) el marco legal-normativo y su grado de implementación; ii) la orientación de la nación; iii) la infraestructura tecnológica; iv) la capacidad productiva y v) las condiciones de demanda.

Con relación al marco legal normativo, se trataría de identificar las instituciones que lo regulan y de qué forma la aplican. La orientación de país viene luego del marco legal normativo y de hecho es éste el que lo condiciona. El análisis de la infraestructura se orientaría a identificar los recursos físicos, financiero y humanos sobre los cuales se sustentarían el soporte para industrias con una mayor intensidad tecnológica. La capacidad productiva se basaría en evaluar el potencial productivo exportador extensivo e intensivo. Finalmente, las condiciones de demanda

permitirían establecer las perspectivas de crecimiento a futuro, analizando por ejemplo el tipo de mercado al cual se orientan las exportaciones. En el caso del Mercado Común Centroamericano y del sector farmacéutico, esto implicaría analizar la segmentación del mercado, no sólo en términos de laboratorios nacionales y extranjeros, sino también relativo a los productos (populares y éticos).

BIBLIOGRAFÍA

Arias, T. D. (1999), *Glosario de Medicamentos. Desarrollo, Evaluación y Uso*. Organización Panamericana de la Salud, Washington, D. C.

Asociación de industriales químico-farmacéuticos de El Salvador (1999), *Por la salud de El Salvador*.

Asociación Salvadoreña de Industriales (1999), *Política Industrial para El Salvador*, San Salvador.

Comisión para la industria de vestuario y textiles (Vestex) (2000), *Comité de accesorios y servicios*, Guatemala .

Comisión de la industria de vestuario y textiles (AGEXPRONT) (s/f), *Código de Conducta. Herramienta para mejorar la competitividad*, Guatemala.

_____ (2000), *Guatemala. Evaluación del cluster del sector vestuario y textil*, Guatemala.

_____ (2000), *Evaluación de los beneficios de la ICC*, Guatemala.

Consejo Nacional de Zonas Francas (2000), *Procedimiento de Solicitud y Tarifas de Operaciones para Empresas Usuarias bajo la Modalidad de Zonas Francas Administrada*, Nicaragua.

_____ (2000), *Solicitud y Tarifas de Operaciones para Empresas Usuarias de Zonas Francas*, Nicaragua.

_____ (2000), *Procedimiento de Solicitud y Tarifas de Operaciones para Empresas Operadoras de Zonas Francas*, Nicaragua.

CONAPEX (1997), *Una política integrada de comercio exterior*, Guatemala.

Datos de ventas de los principales laboratorios de Centroamérica por año en USD, diciembre de 1999- julio de 2000.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1996), *Estudio comparativo de la competitividad en Centroamérica: Un posible modelo de sus determinantes* (LC/MEX/R.579 (SEM.76/2), noviembre.

_____ (1997), *Resultados empíricos preliminares de la aplicación de un modelo de los determinantes de la competitividad en Centroamérica* (LC/MEX/R.612 (SEM.82/3), junio .

- _____ (2000), *The Fiscal Impact of Trade Liberalization and Commodity Price Fluctuation: The Case of Costa Rica, 1980-1998* (LC/MEX/L.424), febrero.
- _____ (2000), *The Fiscal Impact of Trade Liberalization and Commodity Price Fluctuation: The Case of Dominican Republic, 1980-1998* (LC/MEX/L.426), febrero.
- _____ (2000), *Estrategias y políticas de competitividad en Centroamérica: De la integración externa a la integración interna* (LC/MEX/L.447), noviembre.
- _____ (2000), *Determinantes estáticos y dinámicos de la competitividad en los acuerdos regionales* (LC/MEX/R.792), diciembre.
- _____ (2000), *Informe de la Reunión de Expertos sobre desarrollo empresarial y competitivo de las pequeñas y medianas empresas en Centroamérica y la República Dominicana* (LC/MEX/L.454 (SEM.119/3), diciembre.
- _____ (2000), *Informe de la Reunión de Expertos sobre estrategias y políticas de competitividad industrial en Centroamérica: De la integración externa a la integración interna* (LC/MEX/L.453 (SEM.105/3), diciembre.
- _____ (2001), “La competitividad Empresarial en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL No. 74*, págs. 37 a 58, agosto.
- _____ (2001), *Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN Y MAGIC* (LC/MEX/L.458), marzo.
- IMS (1999), *Mercado Total Centroamericano*, enero-diciembre.
- _____ (1999), *Mercados Total – Etico*.
- _____ (1999), *Mercado Total de Centroamérica por laboratorio y participación*.
- Lipse, R. E. (s/f), *Interpreting developed Countries' Foreign Direct Investment*, NBER, Working Paper 7810.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la república de Guatemala (1999), *Memoria de la Transformación del Proceso de Atención, Disponibilidad y Acceso a Medicamentos y Otros Insumos*, mayo.
- La Prensa Gráfica (2000), “Falsificación de Medicamentos: Un mal remedio”, *Enfoques*, Año 3 , No. 124, 8 de octubre.
- Mani S. (s/f), *Exports of High Technology Products from developing Countries; Is it Real or a Statistical Artifact*, The United Nations University, Institute for New Technologies (INTECH).

Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (2000), *Elaboración de la Guía de Incentivos a la Inversión*, Nicaragua.

Porter, M. P. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.

Programa Nacional de Competitividad (2000), *Visión. Innovación. Compromiso*, Nicaragua, octubre.

SmithKline, Beecham (1999), Review.

Targetti & Foti (1997), "A technological Gap model", *Cambridge Journal of Economics*.

Unión de Industrias Textiles de El Salvador (s/f), *Mercado local y mercado de exportación. Situación general y sugerencias al respecto*, mimeo.