

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.319 (SEM.47/3)
4 de septiembre de 1991

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario de Expertos Ad-hoc

México, D.F., 12 y 13 de septiembre de 1991

CENTROAMERICA: NOTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO
EN LOS AÑOS NOVENTA

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| INTRODUCCION..... | 1 |
| I. TENDENCIAS EN LOS AÑOS OCHENTA..... | 3 |
| 1. Crisis del modelo agroexportador..... | 3 |
| 2. Agravamiento de los problemas político-sociales..... | 6 |
| 3. El quiebre de las tendencias históricas..... | 7 |
| II. HIPOTESIS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN LOS AÑOS NOVENIA..... | 11 |
| III. OBJETIVOS PRIORITARIOS..... | 17 |
| IV. PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE POLITICA..... | 32 |
| 1. Políticas hacia la integración y la apertura externa..... | 32 |
| 2. Políticas orientadas a la organización productiva y el mercado laboral..... | 36 |
| 3. Políticas hacia la participación y la integración social.... | 38 |

INTRODUCCION

En este documento se resumen diversos estudios realizados con vistas a formular las bases de una estrategia de desarrollo para Centroamérica en los años noventa. En él se intenta una aproximación metodológica que ordene, a grandes rasgos, los principales temas e ideas vertidas sobre la evolución reciente y, en especial, las perspectivas y opciones futuras de la región.

Esta labor sugiere la conveniencia de replantear ciertos criterios o profundizar aquellos puntos que mejor permitan adecuar los lineamientos estratégicos esbozados a una realidad que cambia de manera vertiginosa. La reestructuración tecnológica de los procesos productivos y el reordenamiento de las relaciones económicas y políticas internacionales son algunos signos inequívocos de la celeridad de las transformaciones que se experimentan en el mundo industrializado. Con esta línea de pensamiento, en este trabajo se hace hincapié, por lo tanto, en replantear dentro de lo posible, el significado que para una estrategia adquieren algunos de sus componentes en un entorno extremadamente dinámico.

Este bosquejo de lineamientos estratégicos para el desarrollo de Centroamérica se compone de cuatro capítulos. El primero comprende una descripción sumaria de las tendencias críticas que los países centroamericanos sufrieron en conjunto en los años ochenta. En el segundo se indican, a título de hipótesis de trabajo, aquellas restricciones y potencialidades que en el plano internacional, regional y nacional se supone enmarcarán el desarrollo de la subregión.

Aun a riesgo de que se disienta con algunos de los supuestos que se manejan, se ha estimado que es preferible establecer las grandes coordenadas previsibles para los años noventa, a fin de evitar que los lineamientos estratégicos resulten sólo en un ejercicio abstracto o simplemente voluntarista. En el tercer capítulo se señalan los objetivos prioritarios integrados en torno a tres grandes ejes: a) reestructuración y dinamización del

aparato productivo; b) regulación de los equilibrios financieros y la inflación, y c) distribución equitativa de los beneficios del crecimiento y las cargas del ajuste. El último capítulo alude a los principales lineamientos de política económica que apuntalan el esquema estratégico propuesto. Estos se relacionan con las siguientes áreas: a) integración y apertura externa; b) organización productiva y mercado laboral, y c) participación e integración social.

I. TENDENCIAS EN LOS AÑOS OCHENTA

La mayor parte de los indicadores del desarrollo centroamericano ponen de manifiesto el acentuado deterioro del decenio pasado. Esa regresión coincide, por cierto, con lo ocurrido en todo el ámbito de América Latina, si bien la crisis de los países del Istmo presentó modalidades particulares.

Las vertientes principales de esa crisis se expresan y sintetizan, en el notorio agotamiento de un modelo económico básicamente agroexportador y en el agravamiento de problemas político-sociales que, con altibajos, la región ha enfrentado históricamente.

La crisis de la deuda externa se presentó inicialmente en los países de la región con distinta intensidad y efectos distorsionantes de distinta magnitud. Más tarde, hacia fines de la década, esa variable se generalizó de manera dramática y decisiva. De la misma manera, la coyuntura depresiva e inflacionaria de la economía internacional, contribuyó a las tendencias críticas del período considerado.

1. Crisis del modelo agroexportador

El modelo de crecimiento centroamericano vigente desde la segunda posguerra descansó sobre dos grandes puntales: a) un proceso de diversificación agrícola que rompió en los años sesenta, con el binomio tradicional del café y el banano, e introdujo nuevos productos exportables aprovechando mayores superficies y aplicando avances tecnológicos que permitieron obtener rendimientos más altos, y b) el fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano, viabilizado por los excedentes generados por el sector exportador, que favoreció la gran expansión del comercio intrarregional de bienes de consumo manufacturados.

Este modelo económico irradió un considerable cambio tecnológico en la región. La producción a gran escala de algodón, azúcar y carne generó repercusiones técnicas sobre toda la economía. En el caso del algodón se gestó una capacidad de

procesamiento básico industrial de la fibra, la fabricación de aceites comestibles y alimento para el ganado. En el azúcar se modernizó la industria de la refinación al multiplicarse el número de ingenios, mientras que en la carne vacuna se crearon mataderos de dimensiones industriales --con estándares de operación a nivel internacional--, impulsando colateralmente las actividades de empacado, refrigerado, transporte y almacenaje de la carne.

La agroexportación influyó asimismo sobre la modalidad de producción de otras actividades, sobre todo en los granos básicos, al difundir, entre otros efectos, nuevas técnicas de fertilización, control de plagas y manejo administrativo. Propició el surgimiento de una amplia gama de producción intermedia y servicios profesionales especializados técnicos: fertilizantes, agroquímicos, servicios mecánicos, veterinarios, agrónomos, pilotos fumigadores, etc. Estimuló también el desarrollo de actividades financieras, particularmente de bancos privados vinculados a la actividad agroexportadora. Finalmente, contribuyó al fortalecimiento de redes comerciales con el exterior y generó "conocimientos y capacidades" internas de negociación en los mercados internacionales. Todos estos efectos, colaterales de la agroexportación indudablemente contribuyeron a la expansión industrial.

Las condiciones que potenciaron este estilo de crecimiento en su largo período de auge fueron de naturaleza distinta. Pero todas ellas estuvieron ligadas, de manera directa o indirecta a las directrices de las políticas públicas. En efecto, la expansión del eje agroexportador fue posible en tanto se inscribió en un marco de políticas de relativa estabilidad cambiaria y de precios internos, referencias obligadas de las orientaciones económicas de esa época.

Al mismo tiempo, cupo a los respectivos gobiernos promover, con abundantes recursos externos disponibles, los procesos de inversión, financiamiento y mayor articulación de las distintas actividades productivas, a través de mejoras y ampliación de las infraestructuras físicas y comerciales, y mediante su acción para

inducir e impulsar la inversión privada a través de programas de asistencia crediticia y de capacitación técnica.

Ese funcionamiento era, sin embargo, muy vulnerable porque radicaba fundamentalmente en factores exógenos y cualquier debilitamiento de la dinámica exportadora, resultaba altamente factible que desencadenara efectos negativos hacia el interior de cada economía. La duración, profundidad y alcance de la fase de declinación y debilitamiento de las economías centroamericanas desde fines de los años setenta hasta el presente, confirmó esta hipótesis. Demostró que se enfrentaba a una crisis del patrón de crecimiento: la inadaptación cada vez más pronunciada de la oferta respecto de las nuevas características de la demanda internacional, la que se expresó en las prolongadas condiciones adversas que sufrieron las exportaciones agrícolas tradicionales y no tradicionales en términos de precios y demanda externa, así como en una menor inversión. Mientras tanto, el programa de integración fue perdiendo fuerza por las controversias acerca de sus beneficiarios reales, el agotamiento de una etapa fácil de sustitución de importaciones, la incapacidad de poner en práctica iniciativas como las industrias de integración y el deterioro del sistema multilateral de pagos derivado de problemas de liquidez crecientes.

El derrumbe de los pilares del crecimiento y los conflictos políticos restaron a los gobiernos capacidad de controlar las condiciones vinculadas a la estabilidad financiera y de precios. Los déficit fiscal y de balance de pagos cada vez más abultados, unidos a fenómenos de inflación y problemas cambiarios, sin precedentes, comenzaron a retroalimentarse mutuamente. A esa altura, la situación se vio agudizada por severas dificultades para satisfacer los servicios de un endeudamiento externo reciente, pero muy elevado.

En ese marco desfavorable, el papel promotor del Estado fue cediendo terreno en todos los planos. La implantación progresiva de políticas de estabilización, preferentemente para el logro de objetivos financieros internos, agudizó la merma de la producción,

los problemas sociales y debilitó todavía más el programa de integración.

2. Agravamiento de los problemas político-sociales

La otra cara de la crisis la representó el empeoramiento de los problemas políticos y sociales. Los conflictos políticos y militares de la región comprometieron valores de todo orden durante el período considerado. Destacaron la agudización de los problemas sociales y la pronunciada caída de los niveles de vida.

Especial mención merece el hecho de que el crecimiento sostenido verificado al amparo del modelo agroexportador resultó insuficiente para atenuar los índices de pobreza e inequidad existentes. De esa manera quedó demostrado el carácter concentrador del patrón económico vigente.

En segundo término, los déficit sociales heredados se ampliaron por la aplicación de las ya citadas políticas de estabilización que, por distintas vías, causaron un deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y de los sectores medios de la población: notorios descensos del salario real, retracción del ingreso de los campesinos, desempleo acelerado, aumento del subempleo y proliferación de actividades informales con baja productividad, a la vez que los servicios sociales básicos a cargo del sector público disminuían cuantitativa y cualitativamente.

Por último, la concatenación de los costos sociales originados por la crisis económica, más los ocasionados por los conflictos políticos y militares, desembocaron en alteraciones en la geografía humana de la región. Tres movimientos migratorios numéricamente significativos exteriorizaron esas mutaciones: a) a nivel nacional, las migraciones del campo al ámbito urbano y movilizaciones masivas de refugiados dentro de su propio país; b) a nivel regional (incluido México), el desplazamiento y los asentamientos irregulares de población en otros países; y c) la emigración

extrarregional o internacional (especialmente, hacia los Estados Unidos).

En particular, las migraciones internas e intrarregionales acentuaron un proceso inorgánico de urbanización creciente y, con ello, expandieron los fenómenos de pobreza urbana e intensificaron los problemas ocupacionales y de atención de servicios básicos en materia sanitaria, educativa y de vivienda. A su vez, los movimientos extrarregionales significaron fugas valiosas de recursos humanos calificados, capitales, empresarios, técnicos, administradores, etc.

3. El quiebre de las tendencias históricas

La faz centroamericana de hoy difiere en múltiples aspectos de la que prevalecía en los setentas. De un lado, la inestabilidad política y la crisis productiva han dejado una secuela de cambios y acomodados en la geografía económica, humana y política de Centroamérica. Hasta principios de la crisis, existía cierto grado de homogeneidad entre los países centroamericanos y el origen de las dificultades económicas enfrentadas fue más o menos común; sin embargo, las diferencias en cuanto al grado de imbricación de los problemas económicos con los políticos y sociales, así como en el surgimiento y evolución de la crisis y en la cronología de los intentos de estabilización, primero, y de los programas de ajuste estructural, después; produjeron una creciente diferenciación y una profunda modificación en las interrelaciones regionales.

De otro lado, los conflictos político-militares transformaron sustancialmente el espacio económico y social centroamericano. La localización de uno de los focos del conflicto este-oeste en Centroamérica, implicó la presencia de actores externos a la región, lo cual trajo aparejada una secuela de consecuencias de distinto orden.

Durante la década de los ochentas la región captó un enorme volumen de recursos externos por la vía la cooperación internacional, gran parte de la cual se destinó a fortalecer la

actividad militar y a la estabilización política y social. Estos recursos provenientes mayoritariamente de los Estados Unidos, --pero también de Europa, el bloque socialista y los países latinoamericanos-- junto con las remesas de centromericanos radicados en el exterior, evitaron que el sector externo colapsara estrepitosamente y contribuyeron a mantener algún funcionamiento mínimo de la actividad económica. No obstante, introdujeron cambios en ciertos aspectos relevante. El perfil del financiamiento externo se alteró sustancialmente, en donde los préstamos tradicionales cedieron su lugar a los ingresos por remesas y la ayuda externa; estos últimos llegaron incluso a superar a los provenientes de los principales cultivos de exportación. Asimismo, se desarrolló una fuerte dependencia institucional de estas corrientes de recursos. En algunos casos el manejo de la ayuda externa llegó a constituir auténticos cuadros administrativos paralelos a los formalmente establecidos, con la consecuente influencia sobre el diseño de la política económica interna.

Pese a estos recursos, el sector externo de casi todos los países se vió agobiado por el crecimiento acelerado del endeudamiento externo; en los años recientes todos los países experimentaron crisis de flujos financieros que les ha llevado a la suspensión de pagos de la deuda y a la renegociación de la misma.

Del mismo modo, la fuga de capitales financieros, físicos y sobre todo de capital humano, llegó a modificar la dotación de factores productivos en la región. En especial, un largo período de reducción de la inversión privada y problemas en la adquisición de repuestos e insumos dejó en general una secuela de obsolescencia técnica en ciertas áreas de la producción. En ciertas áreas, sin embargo, se percibieron avances de consideración, sobre todo en la ampliación y en la actualización de la planta productiva. Asimismo, la radicación de algunos empresarios en el exterior y la trasnacionalización de sus actividades productivas constituye en cierta forma un activo para la región, el cual puede contribuir a potenciar el futuro crecimiento. Entre otros cambios de signo

positivo se puede señalar también las reformas agrarias efectuadas en los años ochentas, las cuales si bien en casos han tendido a estancarse o revertirse parcialmente, han transformado la estructura de la propiedad agraria y constituyen factores positivos para el crecimiento.

A la par del cambio en la geografía social que han dejado las migraciones, cabe destacar los efectos sobre los mercados de trabajo en casi todos los países. Por un lado, engrosó considerablemente la población activa dedicada al trabajo informal, principalmente en las áreas urbanas. Esta búsqueda de fuentes de ingreso distintas a las derivadas de las actividades rurales, como ya se dijo, llevó a generar un patrón de asentamientos humanos que ha llegado a constituir todo un reto para la administración y provisión de servicios básicos en las grandes ciudades. De otro lado, la formación de numerosos ejércitos formales e informales ha llegado a constituir una nueva variable en la problemática del desempleo regional. De un lado, la desmovilización de los grupos armados irregulares y la reducción de los numerosos ejércitos, principalmente en El Salvador y Nicaragua, significa la generación de una masa de desempleados que exige una ocupación remunerativa de forma inmediata. El problema es no sólo económico, ya que estos grupos tienen una capacidad para generar inestabilidades de carácter social y política. Asimismo, el desempleo se multiplica por el hecho de que el cese de hostilidades y la desmovilización destruyen estructuras de ocupación e ingresos ligados directa e indirectamente a la actividad militar.

Finalmente, cabe ampliar el comentario sobre los cambios ocurridos en la institucionalidad pública regional. Varios años de dedicar el quehacer de la política económica a la estabilización de corto plazo y a la moderación de los problemas políticos y sociales, han disminuido la capacidad del sector público para el diseño y seguimiento de objetivos de largo plazo. Durante los años ochentas se tendió a dar una exagerada ponderación al control de las variables macroeconómicas vinculadas a la estabilización, en detrimento de la exploración, análisis y diseño de las estrategias

de crecimiento de largo plazo, potencialmente accesibles para la región. En estrecha vinculación con el ingreso de grandes volúmenes de cooperación internacional, se propendió a dejar en manos de los propios cooperantes la estructuración del perfil y modalidad del desarrollo centroamericano; con ello, la región perdió autonomía y grados de libertad para el diseño de su propio futuro. En cierta medida ello contribuyó a definir una matriz de políticas económicas nacionales que tendieron a la heterogeneidad y su descordinación en el tiempo, lo cual atentó contra el arreglo económico regional. Sin embargo, estas tendencias han dado signos de revertirse recientemente, sobre todo a raíz de la constitución de foros regionales a nivel presidencial en donde se identifican estos aspectos y se apunta hacia el fortalecimiento de la gestión y diseño autónomo de la política.

II. HIPOTESIS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN LOS AÑOS NOVENTA

El diseño de una estrategia incluye como elementos fundamentales la definición e instrumentos para su cumplimiento. Asimismo, éste diseño implica la adopción de ciertos supuestos o hipótesis de la evolución de los problemas que se enfrentan.

Las hipótesis que se manejan en este trabajo constituyen extrapolaciones de procesos o variables significativas que se presupone enmarcarán el desarrollo centroamericano en esta última década del siglo. Esos supuestos equivalen a condiciones que pueden poseer un carácter restrictivo o, por el contrario, alcanzar un valor potencialmente favorable para las perspectivas del futuro proceso de desarrollo. A los efectos analíticos, las hipótesis dominantes se han agrupado, según su radio de influencia, en las dimensiones internacional, regional y nacional.

a) Esfera internacional

i) En el campo internacional se ha supuesto que continuarán desarrollándose y constituyéndose grandes bloques económicos y políticos, cuyos centros de gravitación se polarizarán en torno a Norteamérica, Europa Occidental y la Cuenca del Pacífico. Más que corroborar ese proceso, interesa sobremanera examinar sus implicaciones en las relaciones externas de los países. Es evidente que la formación de esos subsistemas apuntan hacia un relacionamiento externo, en el que los estilos tradicionales de negociación y cooperación bilateral y multilateral habrán de transformarse. Acuerdos y conflictos en una estructura internacional multipolar conllevan una interacción de intereses que no es ajena a las políticas nacionales, pero que va aún más lejos. La lógica impuesta en el interior de cada espacio económico y político ampliado y sus grados de coordinación con otros bloques comienzan a filtrar y tamizar los intereses de cada país.

Bajo este nuevo marco institucional, que se supone presidirá las relaciones internacionales en el futuro, conviene tener

presentes dos aspectos que merecen consideración especial desde la perspectiva centroamericana. Por un lado, la creciente imposibilidad de los países o zonas todavía no alineados con esos subsistemas internacionales de eludir una respuesta con relación a su grado de vinculación con aquéllos. En el diseño de las estrategias nacionales de desarrollo, e incluso en las propuestas de desarrollo regional, las definiciones respecto a las relaciones con esos bloques internacionales (en términos de formas, preferencias y ritmos) serán de enorme trascendencia en el futuro. Aunque es por ahora imposible anticipar las consecuencias de la formación de estos bloques, está fuera de duda que las actuaciones aisladas de los países aumenta sus desventajas. De consiguiente, la integración puede constituir un instrumento de vital importancia para redimensionar la capacidad negociadora de Centromérica y aprovechar las posibilidad que ofrecerá la regionalización de los mercados.

Otro corolario de esta hipótesis de reorganización de las relaciones económicas concierne al mantenimiento de prácticas proteccionistas en el seno de cada bloque. En contraposición con el paradigma vigente y considerando la previsible incidencia de condiciones inestables, aparece todavía lejana la consolidación de políticas de liberalización comercial de bienes y servicios y de libre movilidad de la mano de obra entre países. La persistencia de prácticas proteccionistas, como las defendidas en la Ronda Uruguay durante las reuniones de fines de 1990, anticipan frecuentes fricciones entre las políticas macroeconómicas de los países industrializados y los bloques que cada uno constituye;

ii) Una segunda hipótesis emana del supuesto de que la década de 1990 se caracterizará por un predominio de condiciones económicas inciertas e inestables. A esta suposición concurren diversas evidencias relacionadas con la marcha inconsistente de la economía de los Estados Unidos y los obstáculos que comienzan a interponerse en la dinámica de producción de Alemania y el Japón y sus áreas de influencia. Otros elementos de juicio adicionales que pueden operar tanto positiva como adversamente son: a) la presión

acumulada que sobre esas economías representará el enorme financiamiento comprometido en la guerra del Golfo Pérsico y la subsiguiente gastos de reconstrucción; b) los ajustes previsibles en la economía estadounidense dirigidos a atenuar sus críticos desequilibrios financieros en materia fiscal, bancaria y de balance de pagos, y c) los costos de la reunificación alemana y las crecientes demandas de financiamiento que emanarán de la reestructuración productiva de la Europa Oriental y la propia Unión Soviética. Si bien los cambios en la geografía política internacional significarán en el largo plazo la apertura de amplios mercados consumidores, en el corto y mediano plazo ellos compiten con Centromérica por la cooperación y el financiamiento internacionales;

iii) Una última hipótesis que se plantea en la esfera internacional indica la continuidad de condiciones inestables en el sistema financiero. Esta inestabilidad, que se inició en los comienzos de la década de 1970 se asocia a los ámbitos cambiario y monetario y aflora en las turbulencias de los mercados de capital y en los centros bancarios y bursátiles de mayor incidencia mundial.

b) Marco regional

i) En el marco regional, una primera hipótesis a manejar en la elaboración de la estrategia consiste en reconocer que en los inicios de los años noventa se han gestado condiciones favorables hacia un progreso de la democracia y la paz en Centroamérica. Existen indicadores ciertos, no globales pero suficientemente representativos, para perfilar un clima político más propicio para la consolidación de esos valores en la región;

ii) Un segundo supuesto que ha sido subrayado en las declaraciones de la Cumbres Presidenciales es la existencia de una voluntad política de los gobiernos centroamericanos de reconstruir y fortalecer la integración. No hay duda alguna que ese proceso ha padecido dificultades y que actualmente se encuentra en un punto

bajo de institucionalidad y de realizaciones. No obstante, la confianza depositada en la integración se ha revitalizado, quizás porque es la plataforma más idónea para establecer nexos con otros países fuera de la región e incluso con los nuevos bloques económicos internacionales;

iii) En tercer lugar, otra hipótesis que reafirma una tendencia que ha acompañado el desarrollo histórico reciente de América Latina y el Caribe y, en particular, de América Central, se refiere a las condiciones desfavorables que tienden a seguir presentándose contra la exportación de los productos primarios en materia de volumen y precios. Su origen se relaciona sobre todo con los cambios tecnológicos que han desplazado o disminuido el consumo de muchos productos agrícolas, el exceso de oferta a nivel mundial de algunos de ellos y las prácticas discriminatorias, sistemas de cuotas o protección arancelaria que emplean los países industrializados y que en conjunto, desestimulan al productor centroamericano;

iv) Por último, se plantea como un supuesto de suma importancia la previsión de mayores dificultades para obtener financiamiento internacional durante los años noventa. La inestabilidad del sistema financiero internacional y los reajustes de la geopolítica internacional serán factores que seguramente contribuirán a reducir el flujo de cooperación financiera a nivel mundial. Si bien la creciente presencia en Centroamérica de la cooperación de los países europeos ha complementado la ayuda proveniente de los Estados Unidos, el posible desvío de esa cooperación hacia regiones que hoy reclaman y tienen ventajas comparativas para la obtención de esos recursos, como la Europa Central y Oriental y los países del Cercano Oriente afectados por el conflicto del Golfo Pérsico, permiten prever que la región centroamericana quedará en condiciones relativamente desfavorables para acceder al financiamiento requerido. Ello vuelve a la región más vulnerable a las condiciones bajo las cuales los cooperantes proyectan otorgar su asistencia financiera. Por añadidura, en el período considerado las corrientes de inversión directa no parecen

encontrar estímulos suficientes, salvo a través de la conversión de deuda en capital y en actividades muy específicas.

c) Plano nacional

En el plano nacional, las hipótesis están muy interrelacionadas y constituyen un marco de referencia proclive a la mesura en cuanto al tipo de objetivos y metas a alcanzar en el período considerado.

i) Desde un principio debe admitirse que las hipótesis más plausibles en cuanto al proceso de recuperación económica y el mejoramiento de la situación social es el logro de un progreso lento pero sostenido que tienda a consolidarse, antes bien que alcanzar metas muy ambiciosas en ambos campos. Por ejemplo, no cabe pensar que en la década de los noventa se podrá ir mucho más lejos que recobrar el ingreso por habitante más alto alcanzado antes de la crisis de los años ochenta, ni tampoco volver a una distribución del ingreso similar a la de esa época, o atenuar los niveles de pobreza atacando los índices más deficitarios desde el punto de vista social. La gravedad de los déficit heredados y un contexto internacional que podría ser restrictivo obligan a considerar de manera muy cautelosa las posibilidades de recuperar el crecimiento económico y mejorar la situación social;

ii) Contribuyen al tenor moderado de la hipótesis anterior, las dificultades existentes para aumentar de manera sustancial los coeficientes de ahorro y la formación de capital (públicos y privados), tanto por razones internas asociadas a la intensa declinación de las inversiones en los países centroamericanos durante el período de la crisis, como por las restricciones externas que agravan esa situación. Revertir en una década esos factores constituye uno de los mayores desafíos y solamente podrá lograrse mediante políticas activas orientadas a estimular la acumulación;

iii) Los aspectos comentados parecen indicar que las posibilidades de los países de la región para incorporar

masivamente el progreso técnico son muy limitados, incluso aplicando políticas agresivas de apertura externa y de reconversión industrial y agrícola. Este supuesto, como se analizará más adelante, no constituirá un obstáculo a una dinamización y a una reestructuración productiva, pero siempre que éstas se realicen de acuerdo con una realidad que limita su ejecución a un plazo que no exceda los años noventa. De ahí que será preciso avanzar en forma selectiva y gradual, según las condiciones particulares de cada rama de actividad.

III. OBJETIVOS PRIORITARIOS

Cuando se pasa revista a los desafíos que habrá de enfrentar Centroamérica en los próximos años, salta a la vista el enorme cúmulo de demandas sociales que presionan a los respectivos gobiernos como consecuencia de la crisis económica y de los conflictos político-militares. La satisfacción de estas demandas plantea inmediatamente el dilema clásico entre eficiencia y equidad; es decir, entre crecimiento y distribución. Al respecto, cabe adelantar una conclusión: es necesaria cierta dosis de gasto social en el alivio de la pobreza, principalmente en áreas de nutrición, salud y educación. Estos gastos no sólo contribuirían a viabilizar el crecimiento económico, sino además podrían incrementarlo en el largo plazo a través de mejoras en la productividad del trabajo.

Por otra parte, un inventario de los diversos retos sería muy ilustrativo pero abrumador si no se realizara una jerarquización de objetivos, lo que equivale a una definición de prioridades guía de los lineamientos de política económica. Las prioridades se agrupan en torno a tres grandes objetivos: a) la dinamización y reestructuración del aparato productivo; b) la regulación de los equilibrios financieros y la inflación, y c) la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento y las cargas del ajuste. Antes de analizar estas propuestas, conviene aclarar el tipo de articulación que las interrelaciona.

En una época de incertidumbre e inestabilidades --por lo demás agravada por una incapacidad creciente de predecir la evolución económica--, la sensación que se experimenta es la de estar asistiendo a un continuo proceso de transición en Centroamérica. Ello obedece a serias dificultades para ordenar objetivos igualmente urgentes en el curso del tiempo. Al relativizar toda correlación estricta entre objetivos y su consecución en una trayectoria temporal, es descartable una visión lineal de la estrategia. Un ejemplo de esta clase de enfoque sincrónico surge cuando la estabilidad macroeconómica se define como una tarea de

corto plazo, a la cual se subordina una recuperación y un crecimiento productivo en el mediano plazo, mientras que la atención a las necesidades de índole social se vislumbra como una suerte de desenlace del largo plazo. No menos mecánicos resultan los planteamientos alternativos que, en un intento de rebatir esa perspectiva y sus fundamentos, desembocan en los mismos objetivos, pero eslabonándolos en un orden exactamente inverso.

Las bondades de las convenciones o distinciones cronológicas como el corto, mediano y largo plazo han reposado en la existencia de contextos económicos y políticos más estables y de retos menos dramáticos que los que hoy encara la región. En ese sentido, la década de 1990 no se puede visualizar como un período de tendencias estables. Es más correcto prever que en la realidad se enfrentarán coyunturas cambiantes que precisarán de modificaciones en la ponderación y la redefinición de los objetivos estratégicos, pero sin que estos pierdan su coherencia.

De esta reflexión emana la conveniencia de adoptar acciones basadas en criterios operativos que garanticen márgenes de flexibilidad, gradualidad y selectividad en la elección de variables y actividades de las políticas económicas. Ello contribuirá a un relativo y necesario equilibrio de las distintas prioridades tomadas como conjunto, lo que retroalimentará seguramente su propia viabilidad.

a) Reactivación y reestructuración del aparato productivo

Al restablecimiento del crecimiento de los países centroamericanos puede contribuir significativamente una mayor movilización y una asignación más eficiente de los recursos orientados a la producción de bienes y servicios, tanto la destinada al consumo interno como a la del mercado internacional. En el marco de este objetivo, que en el mejor de los escenarios de los años noventa, puede significar una proceso de recuperación de los niveles de actividad económica ya alcanzados antes de la crisis, existen dos alternativas de acción --no necesariamente

secuenciales-- que muestran facetas complementarias de una estrategia que busca el progreso sostenido del sistema productivo regional. Una significa impulsar la producción por la vía de emplear de manera económica y socialmente más eficiente los recursos disponibles no utilizados o subutilizados. La otra entraña modificaciones de las estructuras productivas por medio de una inserción internacional que provoque aumentos en la productividad y la competitividad con base en recursos y técnicas modernas. En ambas líneas de acción, deberá tenerse presente que no surgirán tendencias automáticas hacia el alivio de los estados de pobreza y marginación. De consiguiente, deberán privilegiarse aquellas acciones que también apunten en esta dirección o posponer, en la medida de lo posible, aquellas que tiendan a empeorar la situación de la distribución del ingreso. Este criterio para evaluar las acciones económicas adquiere mayor relevancia ante el compromiso de generar o profundizar procesos de democratización política y social, asumidos formalmente por los gobiernos centroamericanos.

i) Dinamización productiva. En un proceso de recuperación económica, una tarea de primordial importancia es la de potenciar los recursos disponibles. En el corto plazo, pueden lograrse incrementos en la productividad con una mejor asignación de los recursos, sin un excesivo esfuerzo en la formación de capital o sin cambios tecnológicos de gran envergadura. Esos incrementos de productividad pueden expresarse en aumentos en los rendimientos físicos en la producción alimentaria y en los rubros tradicionales de exportación, y en numerosas actividades manufactureras. En efecto, la elevación de los niveles de utilización de la capacidad en ramas como los alimentos procesados, la confección, el cuero, el calzado y los productos de la madera, no requiere de inversiones de envergadura considerable. Estos a su vez se traducirían en mayores rendimientos financieros, ya sea a través de la generación o el ahorro de divisas. Convergen también hacia este objetivo el fortalecimiento de la producción manufacturera y los servicios básicos de apoyo, fundamentalmente los sistemas de intermediación, transportes y servicios financieros.

Una mayor productividad en granos básicos y en otros productos agropecuarios de consumo difundido tiene una fuerte imbricación con el reiterado esfuerzo centroamericano de propender a la autosuficiencia alimentaria. El cultivo de granos ha perdido peso en el sector agrícola, y se ha desplazado hacia tierras menos aptas, con la consiguiente baja de rendimientos y de ingresos para los campesinos dedicados a esa actividad. Revertir esta situación supone generar las condiciones apropiadas para racionalizar la producción agropecuaria en general. Entre estas acciones destacan el uso de tierras más fértiles que actualmente están subaprovechadas, la mejora de los mecanismos de financiamiento y comercialización, con el fin de estabilizar los precios pagados al productor y, finalmente la racionalización de la producción ganadera. Se facilitaría entonces el abastecimiento de alimentos, con efectos positivos en relación a la menor dependencia de las importaciones y en el nivel del costo de vida.

En el caso de las líneas agrícolas de exportación tradicional, las perspectivas que se perfilan para la mayoría de ellas son poco auspiciosas. Más bien, se prevén descensos en el consumo o excedentes de oferta en el comercio mundial, sin posibilidades de mejorar su colocación o servir de base a nuevos bienes manufacturados o semimanufacturados. Sin embargo, en algunos de estos productos es posible elevar el nivel de la producción mediante sumas relativamente modestas de inversión en aspectos tales como la rehabilitación de sistemas de riego, control de plagas y la mejora de semillas.

Pese a la importancia de la producción agrícola en las economías centroamericanas, que habrá de mantenerse en el futuro, no cabe depositar confianza excesiva en sus posibilidades dinamizadoras durante los años noventa. Igual juicio puede extenderse a la actual planta industrial. Conviene, por lo tanto, diversificar el sector primario a la vez que elevar su mayor productividad, y establecer nexos de integración con la industria, en un intento por reactivar el uso de su capacidad instalada y contribuir a su renovación tecnológica.

ii) Reestructuración productiva. Aun cuando se logren importantes avances en la dinamización productiva, será imprescindible impulsar una transformación productiva que les permita a las economías de la región, retomar un ritmo de crecimiento sostenido, sobre la base de una sistemática incorporación de avance tecnológico en su sistema productivo, que viabilice una inserción dinámica en el comercio internacional y que permita avanzar hacia sociedades con mayor equidad.

La reestructuración productiva tendrá que darse en todos los campos posibles. Será necesaria una desregulación productiva y del sector financiero, y modernización y mayor eficiencia de los servicios de apoyo en particular los de transporte, comunicaciones y comercialización. No obstante, los esfuerzos y recursos tendrán que concentrarse en aquellos sectores que ofrecen más claras ventajas inmediatas, por los recursos naturales que posee la región, por las capacidades de los recursos humanos, por las vocaciones culturales, por las necesidades del mercado regional y por las oportunidades que ofrece la demanda internacional. En ese sentido la estrategia consistiría en concentrar los esfuerzos en torno a la transformación productiva del sector agropecuario y la vigorización del sector manufacturero, mediante el impulso y la consolidación de sistemas agroindustriales y ramas seleccionadas. La estrategia de desarrollo agroindustrial deberá descansar en la instrumentación de proyectos que generen impactos significativos a nivel macroeconómico sobre la base de eficiencia y productividad, y que involucre a gran cantidad de productores, lo que implica impulsar la formación de complejos agroindustriales que cubran las diversas fases del proceso productivo: producción primaria, transformación industrial y comercialización. Algunos ejemplos, en los que ya se cuenta con antecedentes, son la industrialización de la palma africana, de los cítricos y de la fibra de kenaf.

El objetivo de impulsar la reconversión agrícola y la conformación de complejos agroindustriales abarca el examen de aquellas alternativas orientadas a modernizar la producción por la

vía de una diversificación de rubros agropecuarios y su mayor integración a cadenas intersectoriales.

Entre los proyectos e iniciativas que ya existen sobre complejos agroindustriales, merecen mencionarse, a título de ejemplo, la expansión en la producción de oleaginosas y el desarrollo de la rama industrial de aceites y grasas vegetales alimenticios que, precisamente, padece como problema central de falta de materia prima. También la producción de alimentos balanceados para animales y el desarrollo de la ganadería estabularia constituyen ejemplos de procesos de integración vertical.

La producción de maderas y pulpa de papel podría contemplarse dentro de una integración vertical intersectorial con la rama industrial de fabricación de muebles y accesorios de madera, dado su gran potencial exportador y el empleo intensivo de mano de obra de diversos grados de calificación. Este ejemplo puede extenderse, con las reservas del caso, a la producción de fibras naturales y la industria textil.

En el marco de una reconversión agrícola, sobre la base de una diversificación productiva, existe un gran potencial para expandir los rubros de verduras frescas, flores y plantas ornamentales o alimentos de consumo animal, y convendría asimismo evaluar las experiencias de sustitución de cultivos tradicionales como la del café por el hule.

Estos desarrollos requieren, por su parte, la modernización de los sistemas de comercialización tanto regional como internacional, incluyendo a actividades complementarias como son los sistemas de acopio de productos perecederos, las redes de transporte, y sistemas de distribución en los mercados de destino.

Desde la perspectiva del sector industrial, es posible distinguir acciones en tres grandes frentes:

En primer lugar, la vinculación productiva entre el sector industrial y la agricultura, debe plantearse de manera biunívoca. Es decir, que incluya tanto la transformación industrial creciente de los productos del campo, como el desarrollo de aquellas ramas industriales que producen insumos e instrumentos para la agricultura. Por definición, el nexo industrial tendría que ser más intenso en los complejos agroindustriales.

En segundo lugar, la identificación y eliminación de "vacíos" en cadenas productivas, resultantes del alcance parcial del proceso de sustitución de importaciones que generó una estructura industrial incompleta. Se trata de eslabones que involucran diversas ramas y que son susceptibles de cubrirse con producción regional mediante esquemas de complementariedad productiva.

Con respecto al desarrollo de nuevas actividades, conviene estimular la articulación intrínseca entre los subsectores metalmecánica, electrónica y del plástico. Estas se encuentran en el núcleo de una serie de actividades industriales que generan insumos básicos y capacidades técnicas que permiten abordar la explotación eficiente de "nichos" de mercado en diversas manufacturas.

En tercer lugar, cabe mencionar a las acciones que cubren horizontalmente a todas las ramas del sector industrial, entre las que destaca el desarrollo, innovación y difusión tecnológicos. La transformación productiva requiere de la incorporación de capacidades científicas y tecnológicas en los distintos sectores de actividad. Sin embargo, se requiere un esfuerzo sistemático y dirigido para la creación de cierta capacidad endógena de innovación. Ello está íntimamente relacionado con el aumento sistemático de la productividad, y la adquisición y sostenimiento de márgenes competitivos en ciertas áreas industriales, pero deriva asimismo importantes repercusiones sobre todo el sistema productivo en general. Asimismo, resulta oportuno señalar la conveniencia de impulsar la conformación de una red de información científica y tecnológica a nivel regional, a partir del fortalecimiento y mayor vinculación entre los institutos de investigación y desarrollo tecnológico y otras entidades afines. Estas acciones se apoyan decisivamente en la creación o fortalecimiento de entidades de normas y medidas, laboratorios de pruebas y análisis, laboratorios de control y certificación de calidad, etc.

Los elementos dinamizadores aludidos confluyen al objetivo de esa reactivación económica que no se basará exclusivamente en la exportación. Se rescata con ello una idea presente en la

estrategia de desarrollo para la región y que consiste en maximizar el uso y la productividad de los recursos, pero sin que sea necesario en todos los casos, que el mercado internacional testifique el cumplimiento de estos objetivos.

iii) El valor reestructurador de la integración en un camino de apertura externa. Analizada en perspectiva, puede afirmarse que la experiencia del Mercado Común Centroamericano fue positiva ya que constituyó un elemento de expansión del intercambio comercial y de la sustitución de importaciones, así como un innegable factor de modernización de las economías y las sociedades centroamericanas. Industrialización y crecimiento económico se asociaron, a la integración. Entre otros aspectos ese proceso produjo a nivel gubernamental un aprendizaje en materia de coordinación de determinadas políticas económicas y estimuló una base empresarial privada (históricamente muy endeble) que desarrolló y armonizó actividades intra y extrarregionales.

Ante las transformaciones de las realidades regionales e internacionales, sin embargo, cuando actualmente se incluye a la integración como parte de una estrategia de desarrollo en Centroamérica, no se trata de recrear el patrón original sino de readaptarlo y actualizarlo a manera de: ampliar su alcance y enriquecer sus propósitos. Redefinir el alcance de la integración en un nuevo enfoque del desarrollo centroamericano no significa renunciar a una identidad económica regional sino obtener mayor peso y eficacia en las relaciones externas por medio de una cohesión más firme frente al exterior.

Existe una lógica económica que ha llevado a los países más desarrollados del mundo a fortalecer los procesos de integración. Esta lógica está vinculada con el aprovechamiento de las ventajas potenciales que ofrece el acelerado cambio tecnológico, y en particular con el aprovechamiento de las externalidades y de las economías de tiempo y movimiento que ofrecen las nuevas tecnologías de procesamiento electrónico de la información y de control numérico de procesos de diseño, producción y administración. La integración económica es un instrumento para aumentar la

competitividad y la capacidad de negociación sobre una base regional.

En los países de desarrollo tecnológico rezagado como los centroamericanos, el planteamiento de la integración tiene necesariamente características distintas en tanto que sus objetivos son más complejos al tener que plantearse la superación del rezago tecnológico, del rezago en la satisfacción de las necesidades básicas y la promoción del respeto de los derechos humanos. La integración regional cobra sentido no sólo con el objetivo de aumentar la competitividad y la capacidad de negociación sino como un medio para atacar diversas facetas del subdesarrollo.

Impulsar la integración centroamericana fortalecerá la búsqueda justamente de mayores nexos con los nuevos espacios económicos y alentará una apertura más decidida con el resto del mundo. Lo primero implica avanzar en la línea ya marcada, por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, por la Iniciativa para las Américas, y por los auspiciosos acuerdos firmados con México en Tuxtla Gutiérrez, los cuales reafirmaron además los principios de no reciprocidad ante el menor desarrollo relativo de las economías centroamericanas. Estudiar otras alternativas de cooperación concertada con otros países latinoamericanos influyentes en el área centroamericana, así como naciones de América del Norte, Europa o Japón y la Cuenca del Pacífico es una tarea que se enmarca en la necesidad de una mayor inserción en el exterior.

Respecto a la apertura internacional debe ser entendida como una propensión a aceptar criterios de mayor competitividad y beneficio en las corrientes comerciales, aunada a una política de diversificación de mercados. Pero ello no como sinónimo de liberalización o desregulación irrestricta, sobre todo considerando que algunos de los países más desarrollados siguen reservando altos márgenes proteccionistas a sus productos agrícolas, sin atender a criterios de productividad y competitividad sectorial.

Todo esto conduce a apoyar un proceso de liberalización gradual y selectiva que elimine de partida el proteccionismo redundante y aquellos obstáculos que frenan la productividad y

dificultan un mejor empleo de los recursos desde el punto de vista económico y social. Ello disminuiría los riesgos innecesarios de una apertura brusca e indiscriminada.

Con el nuevo enfoque de integración se pretende evitar que los acuerdos y los mecanismos de concertación se encierren o sean operados desde una óptica predominantemente mercantil. La integración debe dejar de ser la pieza maestra de un tardío proceso de sustitución de importaciones o su contracara, el puntal de un tradicional modelo exportador. Debe dejar de ser percibida como un mercado interno ampliado para transformarse en una plataforma de inversiones comunitarias con proyección internacional.

La integración requiere y permite impulsar tareas que incentiven la actividad productiva y su reestructuración, aprovechando los beneficios derivados de la concentración de los recursos y las economías de escala. Estas consideraciones son de especial incidencia en Centroamérica por la reducida dimensión de sus economías, así como por los bajos niveles de ahorro interno, los serios problemas de financiamiento externo y las crecientes dificultades para operar individualmente en los mercados internacionales de capital.

Los impedimentos que se interpusieron para concretar proyectos como las industrias de integración inducen a pensar que se requiere de una firme voluntad política para que este tipo u otro de iniciativas se plasmen en polos dinámicos de incorporación de progreso técnico, que diversifiquen y vuelvan más sólidas las actividades productivas.

En la agenda de propuestas a disposición de los gobiernos e, incluso, en el propio Plan de Acción Económico para Centroamérica, figuran iniciativas de alto valor y con repercusiones indudables en la renovación de la infraestructura física y la gestación de nuevos proyectos comunitarios: corredores de transporte, comunicaciones, aduanas, puertos y energéticos; esquemas de negociación concertada en actividades y gestiones vinculadas al sector externo, programas de complementación agrícola y agroindustrial, políticas de cooperación científica y tecnológica orientadas a promover la

innovación y la incorporación selectiva de nuevas técnicas productivas, administrativas y de comercialización que apuntan a la conquista de mercados fuera de la región.

Los gobiernos deberán seguramente optar entre esas propuestas, por aquellas que tengan criterios económicos y políticos más adecuados. Pero, lo fundamental es que la ejecución del programa, el proyecto o la política elegidos sean asumidos regionalmente, confiriendo a la integración centroamericana un sello renovador y más dinámico.

b) La regulación de los equilibrios financieros y la inflación

La región tuvo una larga tradición de estabilidad financiera y de precios, compatible con su modelo agroexportador y su inserción neta en un firme patrón monetario dólar. En las actuales condiciones internacionales e internas, es materialmente imposible retomar los grados de absoluta y sostenida estabilidad prevalecientes en el pasado. El sistema financiero internacional se ha tornado inestable por la flotación y la variabilidad admitida de sus precios principales en los mercados cambiarios y de capital. La economía centroamericana --presionada a su vez por los conflictos políticos y militares-- comenzó a presentar desbalances constantes en las cuentas externas y fiscales que condujeron a un rápido endeudamiento externo y a internalizar presiones inflacionarias.

En una estrategia de desarrollo para la década de 1990 merecen por lo tanto consideración prioritaria los problemas financieros y la tendencia inflacionaria, ya que, como es ampliamente reconocido, su descuido constituye una fuente inevitable de descontrol macroeconómico y también sociopolítico.

Las consideraciones anteriores pretenden demostrar el carácter relativo de las metas que puedan proponerse en estas materias. Al no existir la posibilidad de equilibrios perdurables o de erradicar la inflación, el concepto de estabilidad no puede tener carácter absoluto. Por lo tanto, se hace necesario mantener bajo control

ciertos rangos de inestabilidad, para lograr una adecuada administración de las variables macroeconómicas del sistema.

La solidez política de una estrategia de desarrollo para la región en los noventa descansa sobre condiciones que apunten a un equilibrio entre los objetivos mínimos a lograr en los ámbitos financiero e inflacionario y los que se pueden alcanzar en las esferas productiva y social. Lo que resulta inconveniente es acentuar la polarización social por las intenciones de alcanzar una ilusoria estabilidad absoluta.

En este contexto, un punto clave del clima financiero es la significación que han asumido los servicios de la deuda externa. Todas las proyecciones calculan un alto monto de financiamiento externo adicional para mantener bajo control la situación del balance de pagos. La magnitud estimada de esas necesidades llega a superar los niveles obtenidos durante el decenio de 1980, sin que existan posibilidades reales de cubrir éstas.

Por ende, es posible que el equilibrio del balance de pagos de los países de la región, gire en torno a la búsqueda de un tratamiento preferencial de su endeudamiento externo y una mayor cooperación internacional. En cuanto al déficit fiscal es de esperar que a medida que los procesos de pacificación se consoliden, los menores gastos bélicos puedan contribuir a su disminución y mejor manejo. Sin desmedro de ello, deben adicionarse los esfuerzos encaminados a racionalizar el gasto público acorde con criterios de austeridad y mayor eficiencia económica y social, así como aplicar una política fiscal más ajustada a la capacidad real de contribución de los distintos sectores sociales. La inflación, por su parte, será relativamente contenida en tanto estos aspectos financieros se puedan manejar dentro de ciertos límites y se utilice la contribución que la integración, la apertura externa y la dinamización productiva interna puedan brindar en favor de una estabilidad de precios internos.

c) Distribución equitativa de los beneficios del crecimiento y las cargas del ajuste

La desigualdad y la pobreza social constituyen un serio problema político y económico, que exige consideración prioritaria en una estrategia de desarrollo en Centroamérica. En el pasado, era frecuente que el objetivo redistributivo se centrara en el ingreso, en tanto y cuanto esa variable sintetizaba los fenómenos más flagrantes de privilegio y concentración del poder económico y de negociación. Mejorar la distribución del ingreso constituía el objetivo de mira de una atenuación de la inequidad y la pobreza.

En la actualidad, ese objetivo sigue vigente, con particular atención a los salarios urbanos reales e ingresos reales de los campesinos. Especial interés se ha puesto en los factores de deterioro del poder adquisitivo principalmente a los asociados con los movimientos de precios de bienes y servicios privados y públicos.

No obstante, este planteamiento resulta ahora insuficiente para abordar los problemas sociales. En primer lugar, porque un aspecto que ha disminuido la capacidad de atender necesidades básicas de gran parte de la población centroamericana --al margen de sus ingresos monetarios-- ha sido la notoria reducción en cantidad y calidad de los servicios públicos de educación, salud y vivienda, así como el debilitamiento del apoyo a las actividades productivas de las pequeñas empresas a nivel urbano y a los sectores campesinos.

En segundo término, existen una desigualdad y una pobreza cuyo origen reside en la forma de funcionamiento del sistema económico y que no tiene vinculaciones institucionales ni formales con los mercados de trabajo. La masa de desplazados del ámbito rural al urbano o los desplazados dentro de las propias ciudades forman parte significativa y creciente de la población centroamericana que permanece al margen de las acciones tradicionales de una política salarial o social. Las diversas y múltiples formas de subempleo esporádico y ocupaciones informales, los trabajadores por cuenta propia y los desempleados abiertos, son categorías sobre las cuales

es menester actuar con mecanismos específicos. Esta realidad, que puede llegar a la extrema pobreza, reclama, por ejemplo, mecanismos de apoyo directo del sector público en materia de organización social y en la satisfacción de necesidades mínimas; un respaldo solidario de la comunidad para atender sus demandas más urgentes, y, lo más importante, la propia participación de los sectores marginados o desprotegidos.

Aun cuando respondan a elementos estructurales, las nuevas situaciones exigen ser consideradas desde una óptica que supere una visión estática. En una estrategia de desarrollo dirigida a disminuir la pobreza, la equidad debe ser una resultante directa del proceso económico. Esto significa, ir más allá de un objetivo de custodiar que no empeoren los problemas sociales. El objetivo prioritario desde un punto de vista dinámico sería el aumento de la producción, productividad e ingreso de los estratos más pobres, junto con acciones que contrarresten una injusta concentración de las cargas o costos sociales asociados a la estabilización económica y la reestructuración productiva. Cuando así se procede, es menester considerar aquellas situaciones sociales que, sin encontrarse aún dentro de las dramáticas fronteras de la pobreza, están formando parte de un movimiento hacia el empobrecimiento como sucede en ciertos estratos medios de la sociedad.

La rígida aplicación de las políticas de estabilización y ajuste confluyen a concentrar y diferenciar socialmente sus efectos en detrimento de un proceso de equidad. Ese fenómeno se observa en la alta concentración del ingreso, en la diferenciación creciente, en los patrones de satisfacción de necesidades mínimas, en la pérdida de las fuentes de trabajo y en las dificultades que limitan la inserción laboral (en especial, de jóvenes y mujeres). La falta de sensibilidad social de las políticas económicas puede, por tanto, agravar la frustración de capas de la población que quedan desprotegidas y que traban la dinámica económica y dificultan el equilibrio social.

Un fenómeno equivalente acontece cuando se examina la situación de los pequeños y medianos empresarios expulsados de la

actividad productiva hacia la comercial y de ocupaciones organizadas y formales, a trabajos individuales e informales, cuando se procede a aperturas externas indiscriminadas y vertiginosas en términos de tiempo. De ahí que sin perder de vista los objetivos de estabilización y reestructuración, esas políticas en Centroamérica deben conservar grados de flexibilidad, selectividad y gradualismo para evitar que los costos sociales sean soportados por quienes pueden oponer menos resistencia y menos capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias.

Un aspecto positivo sobre el particular es la conciencia expresada en las cumbres presidenciales de atenuar o aliviar las expresiones más lacerantes provocadas por la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste.

IV. PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE POLITICA

La identificación de los grandes desafíos y las prioridades que confronta la región centroamericana efectuada en los capítulos anteriores, sugiere pari-passu, y de manera natural ciertos elementos constitutivos de las políticas requeridas para alcanzar los objetivos planteados. En este apartado se intenta sistematizar y ordenar esos elementos en grandes lineamientos de política, agrupándolos en torno a tres grandes cuestiones: a) integración y apertura externa; b) organización productiva y mercado laboral, y c) integración y participación social.

1. Políticas hacia la integración centroamericana y la apertura externa

En relación con este punto, interesa en particular delinear aquellas políticas específicas que guardan mayor conexión con los aspectos de reestructuración y dinamización de las relaciones internacionales: comercio y financiamiento.

a) La política comercial

En cierta manera, los cauces dentro de los cuales Centroamérica tiene que conducir su política económica exterior en los próximos años, están definidos. La década de los ochentas trajo grandes definiciones en las modalidades de interrelación internacionales en el campo del comercio y la inversión. Para Centroamérica, son expresiones de esas tendencias el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-México-Canadá, la Iniciativa de las Américas de los Estados Unidos y el Acuerdo de Tuxtla que involucra a la propia región centroamericana y México. En este contexto, y considerando el grado de avance de los Acuerdos y la velocidad con que se están presentando los acontecimientos en el plano internacional, las opciones de la política comercial centroamericana en los años noventa se encuentra, en sus grandes líneas, fuertemente condicionadas.

Si bien, la incorporación de Centroamérica en estos esquemas comerciales significan la posibilidad de expandir en forma considerable las exportaciones de la región, principalmente a través de la eliminación de aquellas barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizaron las exportaciones de ciertos productos primarios y manufacturados en los cuales la región cuenta con ventajas competitivas, no obstante, la operatividad de los acuerdos comerciales mencionados presenta dos importantes requisitos. El primero se refiere a la condicionalidad asociada a ellos. En especial, la participación en la Iniciativa de las Américas exige la adopción de programas de ajuste estructural y liberalización comercial. Centroamérica ya ha mostrado avances considerables en ambas áreas; en particular, los aranceles se han reducido marcadamente y lo harán aún más próximamente. El segundo aspecto se refiere a la armonización de intereses entre los países centroamericanos para emprender las negociaciones en forma conjunta. Ello plantea la necesidad de repensar la política comercial y financiera de Centroamérica desde una óptica regional.

Esta exigencia de negociación conjunta de los acuerdos comerciales tiene implicaciones en varias direcciones. Por un lado, la armonización de intereses y la uniformación de políticas facilitaría el objetivo de la integración comercial entre los propios países centroamericanos, impulsando no sólo el libre intercambio regional de bienes y servicios sino además la complementación de la oferta con miras a terceros mercados. Por otro lado, mejora la capacidad de negociación con terceros países o regiones otros acuerdos comerciales y de cooperación; no sobra enfatizar que la capacidad de negociación conjunta es superior a la de cada país considerado individualmente.

Ante la velocidad de los acontecimientos, el problema centroamericano es de tiempo. El plazo para instrumentar los acuerdos es corto. No hay tiempo para que los productores nacionales se preparen para enfrentar una fuerte competencia externa; tampoco hay margen para adoptar procesos sustitutivos de importaciones con las modalidades de las décadas pasadas. En

consecuencia, ello lleva a una integración rápida con los recursos existentes. Asimismo, la región tiene que repensar la naturaleza de sus ventajas competitivas futuras. En un mundo de mercados abiertos y asociaciones para la inversión, el desafío centroamericano es desarrollar las condiciones que les permita competir por la atracción de inversión extranjera directa y financiera. Uno de los elementos de esa ventaja es la creación de la infraestructura física apropiada y la generación de la mano de obra calificada para la producción destinada al mercado internacional.

b) La política de financiamiento

Es indudable que las variables críticas del crecimiento y la estabilidad en Centroamérica son hoy en día los recursos provenientes del comercio, del financiamiento externo, de la cooperación internacional y de las remesas familiares. En especial estas dos últimas han adquirido una relevancia tal que las sitúa en primer plano. Consecuentemente, la política de financiamiento debe orientarse hacia la optimización de los recursos provenientes de estos distintos frentes.

La desmilitarización de la región puede significar un gran aporte al liberar recursos, para otros usos, de la ayuda externa hoy comprometidos con el conflicto militar. El cese de la lucha interna en Nicaragua y la perspectiva de pacificación de El Salvador constituyen avances considerables en esa dirección. La reconversión de la ayuda militar en ayuda para el desarrollo adquiere singular relevancia en las condiciones económicas actuales de la región. En cuanto a las cada vez más relevantes remesas de centroamericanos radicados en el exterior, ya existen propuestas para mejorar su captación a nivel macroeconómico y optimizar su uso en actividades productivas en el interior de las comunidades receptoras.

Un componente que puede alterar la situación de las finanzas externas es la mejora en la administración y renegociación de la

deuda externa. Aquí, el objetivo inmediato es la renegociación en las condiciones más favorables posibles. La reducción de la carga del servicio liberaría importantes recursos para el crecimiento y contribuiría a despejar obstáculos para acceder a nuevo financiamiento internacional. Fórmulas complementarias a este esquema son los mecanismos de capitalización de deuda externa y de coinversión. Ello permitiría reunir los capitales necesarios para emprender la constitución de nuevas empresas o la reconversión de las ya existentes. Incluso se puede acudir a arreglos inscritos en acuerdos de cooperación bilateral o regional que representen una participación de terceros países en paquetes de inversión sectorial de infraestructura o de exportación de nuevas líneas de productos de la región.

En cuanto a los recursos domésticos, el bajo nivel de ahorro interno prevaleciente en casi todos los países de la región, exige el fortalecimiento y modernización de los sistemas financieros nacionales: la escasez de ahorros internos pone en entredicho la existencia de sistemas ineficientes de intermediación financiera. La elevación de los volúmenes captados y a movilizar estos recursos hacia áreas prioritarias de inversión, pueden contribuir notoriamente al crecimiento y la transformación productiva. Singular relevancia adquiere la integración financiera ya que el libre movimiento de capitales incorporaría un elemento de eficiencia en la inversión a escala regional. Para ello es necesaria la reforma de mecanismos y sistemas de intermediación que apunten hacia la profundización de los mercados de capitales regionales. La consolidación de estos mercados en algunos de los países en desarrollo más avanzados, les ha permitido captar corrientes crecientes de ahorro externo. Centromérica podría devenir en un centro competitivo para la captura de esas corrientes de ahorro externo, pero ello difícilmente se lograría sin una dimensión y orden regional atractivos.

2. Políticas orientadas a la organización productiva y el mercado laboral

La puesta en marcha de políticas en el marco de una estrategia de desarrollo pasa por el fortalecimiento institucional y técnico de los sectores públicos y entidades regionales tales como las vinculadas a la integración. Las carencias y erosiones sufridas en esos campos en la década pasada, han resentido la capacidad de diseñar, gestionar, administrar y evaluar las decisiones que se han concretado políticamente, o de alentar la creatividad en materia de nuevas iniciativas y proyectos. Para ello se requiere diseñar programas de capacitación a distinto nivel y especialidad que permita que los gobiernos e instituciones regionales cuenten con los medios humanos y materiales requeridos para asumir a plenitud los compromisos y las responsabilidades de promover el desarrollo económico. Lo anterior no se contrapone, ni con las acciones en marcha para racionalizar las dimensiones y áreas de acción del sector público, ni con los esfuerzos tendientes a favorecer la mayor participación privada, comunitaria y social.

La mejora en las instituciones incluye también la modernización de las reglamentaciones y normatividades que por su anacronismo tienden a frenar el surgimiento de capacidades creativas y productivas individuales. Entre éstas se encuentran las prácticas y procedimientos administrativos orientados a reglamentar y condicionar el establecimiento de entidades comerciales, financieras y de servicios profesionales y las leyes sobre uso de recursos y disposición de materias contaminantes. Aportes complementarios constituyen las acciones dirigidas a mejorar la organización productiva, a través del impulso a la creación de los mecanismos de mercado, ahí donde estos están ausentes y al fortalecimiento y la depuración de los existentes.

Todos esos aspectos constituyen elementos de apoyo para las principales líneas de acción de la reactivación y transformación productiva: la movilización de recursos existentes y su asignación de manera más eficiente. La integración, la apertura externa y la recuperación de una dinámica productiva interna sugieren nuevas

posibilidades para crear unidades productivas organizadas bajo patrones de eficiencia y competitividad. El impulso a las micro y pequeñas empresas y el estímulo a las cooperativas y otras formas de asociación para la producción son expresiones de la necesidad de expandir un espíritu empresarial --de base local o regional-- que abra nuevas oportunidades de inversión y fuentes de trabajo. En esa perspectiva, no debe perderse de vista la actividad de promoción que debe realizarse en el ámbito rural, dando bases más firmes de asentamiento productivo y laboral a los campesinos y a los sectores marginales urbanos.

Se ha señalado la necesidad de encauzar la transformación productiva a través de la explotación de los recursos que constituyen las ventajas competitivas actuales de la región. En especial se ha puesto acento en el desarrollo de complejos agroindustriales orientados a los mercados externos. Pero ello no excluye la necesidad de generar los recursos y las condiciones que permitan competir internacionalmente por "nichos" de mercado de ciertas ramas manufactureras. Esta capacidad competitiva descansa, ya se dijo, en la creación de ciertas habilidades internas de innovación tecnológica; tal como en cualquier actividad productiva, producir esta capacidad requiere de inversión en los insumos apropiados.

Mediante el desarrollo de este nuevo complejo de actividades productivas --agroindustriales y manufactureras--, se trata de crear y conducir los efectos de irradiación de cambio tecnológico que subyacen al aumento de la eficiencia y productividad totales del sistema económico; fenómeno que como ya vimos se presentó en su momento, pero con naturaleza distinta, con el modelo agroexportador de la posguerra.

En esta línea de esfuerzos, son de suma importancia tanto el enfoque regional que genera economías de escala y externalidades positivas, como el papel promotor del sector público. El rol de este último no sólo consiste en apuntalar los intentos de financiamiento y organización productiva, sino de propiciar que los distintos sectores sociales participen activamente en la propia

gestión pública. Ensanchar la base social de los procesos de inversión y de concertación de las políticas económicas es, precisamente, otro de los cometidos principales de las orientaciones gubernamentales.

3. Políticas hacia la participación y la integración social

Si bien es necesario fortalecer la democracia mediante el apuntalamiento y la depuración de los procesos electorales, en el tránsito a formas más democráticas de gobierno, los países centroamericanos necesitan avanzar hacia arreglos participativos más amplios que los meramente electorales. Se trata de crear y dar impulso a los diversos mecanismos de participación de la sociedad civil.

La inequidad, los rezagos sociales, los conflictos bélicos y los cambios de la geografía humana han sido factores de desintegración nacional y de tensión política. Como ya se comentó anteriormente, una estrategia de desarrollo que apunte a la reducción de la pobreza, se asienta en patrón de crecimiento en donde la equidad sea una resultante directa del proceso económico. Complementa a este enfoque las acciones dirigidas a reducir grandes bolzones de pobreza heredados de las turbulencias económicas y políticas de los años ochentas y décadas anteriores.

En relación a acciones puntuales, particular relieve asume el diseño de programas orientados hacia la desmovilización de los grupos armados de los países que han padecido más de una década de enfrentamientos militares. Ya se mencionó que si no se cuenta con una política definida para su reinserción productiva, es alto el potencial desestabilizador de estos grupos. El tratamiento y los recursos destinados a estos fines tiene que adquirir una carácter especial y prioritario. El programa involucra tanto el adiestramiento en distintas calificaciones y la generación de fondos financieros para el estímulo de la producción agropecuaria y la creación de pequeñas empresas productivas.

Dentro de una óptica más amplia, se ha insistido en el valor prioritario de la integración y la apertura internacional. Otro tanto y más debe afirmarse en lo que se refiere a los nexos de solidaridad y participación que a los distintos sectores de la sociedad le corresponde tener en la marcha de los proyectos y propuestas tanto a nivel de países como de la propia integración centroamericana. El núcleo de estas políticas participativas está en brindar una mayor información y asumir compromisos nacionales que cuenten con un respaldo que legitime todavía más la acción que los gobiernos asuman sobre cuestiones prioritarias. El intercambio de ideas de empresarios, trabajadores, organizaciones sociales y otras fuerzas organizadas de la sociedad permite conformar iniciativas que adquieren vigor en la misma medida en que su origen surge de las bases sociales, más allá de que su puesta en funcionamiento quede bajo la responsabilidad del sector público. Bajo esas condiciones, la concertación o el compromiso social será mucho más activa y creativa.