



**IMPACTO DEL CAFTA SOBRE LAS  
VENTAJAS COMPARATIVAS DE CENTROAMÉRICA**

**Academia de Centroamérica  
Costa Rica, octubre 2004**

**Investigadores:**

**Dr. Ricardo Monge-González  
Dr. Claudio González-Vega  
M.A. Francisco Monge-Ariño**

**Con el patrocinio del Programa Regional  
“Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI”  
[www.asies.org.gt/ca](http://www.asies.org.gt/ca)**



### Resumen ejecutivo

El objetivo del estudio es identificar las principales actividades en los sectores agropecuario y agroindustrial, de manufactura y de servicios que, contando con ventajas comparativas reveladas, han manifestado un comportamiento dinámico o rezagado en cada país de la región centroamericana. El propósito es generar información pertinente para los debates nacionales que generará el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América (EE.UU.) y Centroamérica (CAFTA) y su posterior discusión y aprobación legislativa en cada uno de los países. Los resultados del estudio también constituirán un insumo para el Primer Informe Regional (2005) que elaborará el Programa “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI”.

Entre los antecedentes del estudio se encuentra el análisis de los impactos potenciales del CAFTA sobre los sectores agropecuario y agroindustrial de Costa Rica y El Salvador (Monge-González, González-Vega y Monge-Ariño, 2003) así como la ampliación del análisis a: 1) productos agropecuarios y agroindustriales de cada uno de los cinco países de Centroamérica con ventajas comparativas reveladas en el mundo y en el mercado de EE.UU. y 2) las principales barreras arancelarias y no arancelarias que estos productos enfrentan en EE.UU. (Monge-González, Loría y González-Vega, 2004). Según los resultados efectivos del proceso de negociación del CAFTA, la mayoría de estas barreras se eliminarán.

El estudio anterior también identificó productos sensibles en cada país. Éstos son destinados al consumo del mercado interno, representan una fuente importante de ingresos para numerosos hogares pobres de las zonas rurales y, por lo general, han disfrutado de un alto nivel de protección. Pörtner (2003) y Monge-González, Castro-Leal y Saveedra (2004) estudiaron, para los casos de Guatemala y Nicaragua, el grado de amenaza a los productores de bienes sensibles ante la posible eliminación total de las barreras al comercio con el CAFTA. Usando información de las encuestas de ingresos y gastos, estos autores clasificaron a los hogares entre productores netos y consumidores netos e identificaron posibles amenazas según su ubicación geográfica y niveles de ingreso. Este conocimiento facilitará la formulación de políticas públicas en torno a estos productos.

El documento contiene un marco conceptual sobre el concepto y la medición de las ventajas comparativas, justifica una metodología para evaluarlas y para identificar sectores dinámicos y rezagados y presenta los resultados para tres grandes sectores (agropecuario y agroindustrial, de manufacturas y de servicios). El trabajo además examina políticas deseables para facilitar la reasignación de los recursos de acuerdo con estas ventajas comparativas y para propiciar un mayor dinamismo de las actividades correspondientes, así como para favorecer la

inversión externa e interna requeridas. Las conclusiones toman en cuenta algunas lecciones aprendidas en otras partes del mundo.

### **Marco conceptual y metodología**

Al analizar el costo de oportunidad entre producir un bien en el país o importarlo, las ventajas comparativas ofrecen una guía para la asignación de los recursos. Su medición es, sin embargo, un ejercicio complicado, tanto porque los precios que existirían en autarquía no son observables como porque los precios observados incorporan los efectos de las políticas comerciales vigentes. Los enfoques de exportador neto (Leamer, 1984) y de costo doméstico de los recursos (Bruno, 1972) fueron desechados para este estudio, pues requerían disponer de información más allá de lo posible en este trabajo. La aplicación del método, menos sofisticado, de las ventajas comparativas reveladas (Balassa, 1967) sí fue factible. Los resultados son sugestivos, aunque deben interpretarse con cuidado, entre otras cosas, porque incorporan las consecuencias de políticas vigentes.

El Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR) resulta de comparar la importancia de las exportaciones de un bien dado (*e.g.*, textiles) por un país en particular hacia cierto destino (*e.g.*, EE.UU.) con respecto a las exportaciones de ese mismo bien por un grupo de países (*e.g.*, Centroamérica) hacia el mismo destino, con la importancia de las exportaciones totales del primer país hacia ese destino con respecto a las exportaciones totales del grupo de países hacia el mismo destino. Cuando se mide como la razón de los dos cocientes anteriores, esta comparación revela si la importancia relativa de las exportaciones de un bien particular hacia el destino común es mayor que la importancia relativa de las exportaciones totales del país hacia ese destino, entre un grupo de países. Se supone que cuando esta razón es mayor a uno los datos revelan que el país en cuestión tiene una ventaja comparativa, frente al grupo de países considerados, en el mercado de destino.

En este estudio, para los productos agropecuarios y agroindustriales (capítulos 1 al 24 según el Sistema Arancelario Centroamericano, SAC) fueron usados los resultados de Monge-González, Loría y González-Vega (2004). El grupo de comparación fueron los países centroamericanos, cuya oferta de estos productos es homogénea y ha disfrutado de los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Sin embargo, los IVCR para los productos manufacturados (capítulos 25 al 99 del SAC) fueron calculados aquí usando como grupo de referencia a América Latina. En el caso de textiles, se hizo un ejercicio adicional usando como referencia a los países asiáticos, dada su competitividad en este campo.

Como mercados de destino se consideró tanto a EE.UU. como al mundo, para 1998, 1999 y 2000. Ésta es la comparación central del estudio, pues permite identificar bienes en los cuales cada país de Centroamérica muestra ventajas comparativas reveladas en el mundo y que, en algunos casos, podrían estar enfrentando limitaciones de acceso al mercado estadounidense. Es decir, el método revelaría una ventaja comparativa en el mundo pero no en EE.UU. Como la posible existencia de barreras de entrada en dicho país impediría el pleno aprovechamiento de ventajas comparativas identificadas a nivel mundial, la eliminación de estas barreras ha representado un objetivo del proceso de negociación del CAFTA (*shopping list*). En efecto, en el caso de bienes agropecuarios y agroindustriales, Monge-González, Loría y González-Vega (2004) identificaron las barreras que específicamente deberían ser removidas. Desafortunadamente, un ejercicio semejante para las manufacturas hubiera sido demasiado ambicioso, dados los recursos disponibles para el presente estudio.

Dada una ventaja comparativa revelada, un producto puede ser dinámico o rezagado. Un producto es *dinámico* (para el período estudiado) cuando la tasa de crecimiento promedio de sus exportaciones es superior a la del sector al cual pertenece y es *rezagado* cuando la tasa de crecimiento de las exportaciones es inferior a la del sector al cual pertenece. En el caso de productos con tasas de crecimiento de las exportaciones negativas, el producto es rezagado si su decrecimiento es mayor que el decrecimiento de las exportaciones del sector.

## Resultados

Se presenta por separado los resultados para los sectores agropecuario y agroindustrial, manufacturero y de servicios. En el primer sector, para cada país de la región, Monge-González, Loría y González-Vega (2004) identificaron los productos con ventajas comparativas reveladas en el mundo y los casos en los que también se presenta ventajas comparativas reveladas en EE.UU. En un buen número de los casos, cuando estas ventajas no se presentan en dicho país, los autores detectaron barreras arancelarias y no arancelarias. Esto permitió generar las listas de negociación (*shopping lists*) para el CAFTA.

Primero, en el sector agropecuario y agroindustrial, el número de fracciones con ventajas comparativas reveladas en el mundo varía desde 132 para Honduras hasta 267 para Costa Rica. Sin embargo, a pesar de los beneficios de la ICC, las fracciones con ventajas comparativas reveladas tanto en el mundo como al mismo tiempo en EE.UU. sólo varían de 57 (Honduras) hasta 131 (Costa Rica). Es decir, en buen número de las partidas en las que estos países han sido exportadores exitosos al mundo no muestran ventajas en el mercado estadounidense. De existir barreras al comercio que expliquen esta discrepancia, su eliminación permitirá un mejor aprovechamiento del potencial exportador.

Los productos que efectivamente enfrentan estas barreras representan una porción importante de la oferta exportable (35 por ciento en Honduras, 37 por ciento en Costa Rica, 38 por ciento en El Salvador, 46 por ciento en Nicaragua y 49 por ciento en Guatemala). Estos bienes integran los diversos *shopping lists* de estos países para el sector.

El estudio muestra que, desde esta perspectiva, el proceso de negociación del CAFTA fue exitoso, toda vez que permitió abrir el mercado de EE.UU. (en varios casos mediante una desgravación gradual del comercio) para productos en los cuales cada uno de estos países posee importantes ventajas comparativas, además de preservar los beneficios previamente concedidos por la ICC. Para bienes cuyos productores reciben subsidios de exportación o domésticos por parte de dicho país, el CAFTA sólo logró eliminar los subsidios a la exportación en el comercio bilateral entre EE.UU. y cada país de la región, a la vez que estableció cláusulas de salvaguardia en el caso de productos que reciben subsidios domésticos. Las medidas no solucionan el problema de los resultantes precios deprimidos en el mercado mundial, pero los países signatarios del CAFTA se comprometieron a trabajar en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para eliminar subsidios en un futuro cercano.

El propósito del análisis del dinamismo relativo de las partidas es identificar sectores que gozan de ventajas comparativas pero cuyo desempeño reciente muestra un rezago con respecto al promedio de la oferta exportable de cada país en ese sector. Las autoridades podrían usar estos resultados, una vez que se identificasen las causas correspondientes a cada caso, para definir acciones puntuales que permitan mejorar el dinamismo de estas actividades. El ejercicio simplemente identifica pistas sobre sectores que, a pesar de poseer ventajas comparativas, aparentemente no están creciendo como debería esperarse. Estas pistas no constituyen una condición necesaria ni suficiente para que las autoridades intervengan, pero podrían ser útiles en una focalización de estas acciones, una vez establecidas las razones para el rezago.

En el sector agropecuario el rezago ha sido importante. En general, salvo en Guatemala, más de dos terceras partes de los productos del sector agropecuario y agroindustrial muestran rezago en cada uno de los países. Salvo en Nicaragua y Costa Rica, el valor de las exportaciones rezagadas representa más de tres cuartas partes del total exportado al mundo con ventajas comparativas en este tipo de productos por cada país. Lo más preocupante de este desempeño es que los resultados reflejan, en muchos casos, tasas de crecimiento negativas. Disminuciones fuertes de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales fueron observadas en Costa Rica (11.9%) y Honduras (10.7%), mientras que Nicaragua fue el único país donde no se presentó una tasa negativa.

Entre los productos rezagados, una porción importante no posee ventajas comparativas reveladas en los EE.UU. (51% en Costa Rica, 64% en Honduras, 65% en El Salvador, 66% en Nicaragua y 75% en Guatemala). En efecto, un número sustancial de estos productos agropecuarios y agroindustriales enfrentan barreras de acceso a dicho mercado, muchas de las cuales se eliminarían con la entrada en vigencia del CAFTA. Es decir, parte de la explicación del rezago podría encontrarse en deficiencias de acceso a un mercado tan importante como el estadounidense. No obstante, el mayor acceso que el CAFTA pueda ofrecer a dicho mercado para ciertos productos identificados como rezagados podría ser una condición necesaria aunque no suficiente para mejorar su desempeño actual. En todo caso, se requeriría llevar a cabo un estudio más profundo acerca de los factores que pudiesen estar afectando el desempeño de estos productos, para definir y adoptar políticas complementarias al CAFTA que permitan mejorar su dinamismo y aprovechar las nuevas oportunidades creadas por el tratado. Estas consideraciones sugieren un uso cauteloso de los resultados a la hora de diseñar políticas para combatir los rezagos.

Además, cada vez que, durante el período estudiado, las exportaciones de un producto mostraron una tasa de crecimiento negativa, se le consideró como rezagado. En casos de disminución sistémica de las exportaciones, sin embargo, este procedimiento podría multiplicar de manera no razonable el número de productos considerados como rezagados. Con el fin de no sobredimensionar los resultados, en un ejercicio adicional se consideró que, cuando las exportaciones de un producto han decrecido más que las del subsector correspondiente, el producto ha estado rezagado, pero no así en el caso que las exportaciones han disminuido menos que las del subsector. Este procedimiento permitió identificar la lista de productos para los que las disminuciones habían sido mayores que el promedio.

Segundo, en el caso de bienes manufacturados, fueron identificados 552 productos con ventajas comparativas reveladas (en el mundo) en Costa Rica, 734 en El Salvador, 1003 en Guatemala, 470 en Honduras y 302 en Nicaragua. Entre éstos, de nuevo, no todos muestran ventajas comparativas en EE.UU. De hecho, los productos con ventajas comparativas en ambos mercados son relativamente pocos. A la vez, de aquellos productos con ventajas comparativas en el mundo pero no en EE.UU., fueron identificadas con problemas de acceso algunas confecciones textiles y, en el caso de El Salvador, de calzado. Para evitar conclusiones no útiles en relación con las ventajas comparativas reveladas en materia de textiles, se procedió a repetir los cálculos del IVCR, tanto en las exportaciones al mundo como a Estados Unidos, usando a Asia en vez de América Latina como grupo de comparación. Los resultados muestran que el uso de América Latina no produce mayor sesgo en el cálculo del IVCR para los tres principales exportadores de textiles, Honduras, El Salvador y Costa Rica. No

obstante, el uso de Asia reveló para Guatemala una sobrestimación moderada de las VCR en el mundo, así como una subestimación moderada de las VCR en EE.UU., con lo que al usar América Latina se subestima las exportaciones textiles de este país, que se beneficiarían de la mayor apertura del mercado estadounidense. En el caso de Nicaragua no parece recomendable usar a Latinoamérica para el cálculo.

En el caso de las manufacturas, los únicos productos centroamericanos que enfrentaban barreras de acceso en EE.UU. antes de iniciarse la negociación del CAFTA eran las confecciones textiles y de calzado. Las barreras comerciales a las confecciones textiles son un elemento común de la oferta exportable de los cinco países, en tanto que barreras que afectan al calzado son importantes únicamente para El Salvador. Al respecto, se logró una mejora importante en las condiciones de acceso al mercado estadounidense ya que los contingentes arancelarios fueron ampliados significativamente, a la vez que se logró la flexibilización de las reglas de origen. Cuánto se puedan aprovechar estas oportunidades dependerá de una mejora de la competitividad frente a Asia, en particular China.

Las exportaciones del sector manufacturero crecieron durante el período 1998-2000 (17.4% en Costa Rica, 12.3% en Honduras, 7.9% en Guatemala, 6.1% en El Salvador y apenas 0.3% en Nicaragua). La importancia relativa de los sectores rezagados varía entre los países (67% de las partidas y 34% del monto exportado en Costa Rica, 59% de las partidas y 50% del monto exportado en El Salvador, 64% de las partidas y 60% del monto exportado en Guatemala, 69% de las partidas y 48% del monto exportado en Honduras y 75% de las partidas y 63% del monto exportado en Nicaragua). En todos los países se observó productos con tasas negativas de crecimiento de las exportaciones.

De los productos manufacturados rezagados, más de la mitad no posee ventajas comparativas en EE.UU. (59% en el caso de Costa Rica, 77% en el de El Salvador, 82% en el de Guatemala, 65% en el de Honduras y 82% en el de Nicaragua). Debido a que para la mayoría de estos productos no existen barreras comerciales en EE.UU., las autoridades deben llevar a cabo un análisis detallado de los posibles factores que pueden estar afectando el desempeño de estos productos. Esto permitiría definir políticas complementarias al CAFTA, cuando se justifique, que mejoren el dinamismo de estos subsectores y permitan aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece el tratado.

El intercambio de servicios gana cada vez más importancia en los flujos de comercio internacional y Centroamérica no escapa a esta tendencia. Su oferta exportable de servicios, entre los que se destacan el turismo y la banca, para los cinco países de la región, y algunos productos específicos, como el desarrollo de software en Costa Rica, se incrementa cada día. Debido a limitaciones de

información no fue posible, sin embargo, calcular los IVCR ni los índices de dinamismo para los servicios relacionados con la Internet. En su lugar se evaluó tanto el dinamismo de la demanda como la participación de la región en el mercado estadounidense. En éste, la demanda por importaciones de servicios relacionados con la Internet muestra un nivel de dinamismo mayor, durante el período 1993-2002, que el de las importaciones de mercancías. En 2001 y 2002, sin embargo, se observó una contracción, posiblemente coyuntural.

En vista del más rápido crecimiento de las exportaciones hacia EE.UU. desde la región de Centroamérica, el Caribe y los países andinos que desde otras partes del mundo, los servicios financieros son un rubro en el que los países de Centroamérica podrían tener buenas expectativas de mejorar su potencial exportador en el marco del CAFTA. En contraste, las importaciones estadounidenses de servicios de informática y procesamiento de datos desde el mismo grupo de países se han contraído. Para lograr mayor competitividad en este rubro, los países centroamericanos deberán invertir más en innovación. Por su parte, el CAFTA ofrece una excelente oportunidad de un crecimiento similar al mostrado por las exportaciones provenientes de los socios de EE.UU. en el NAFTA en servicios de administración, consultoría y relaciones públicas. Finalmente, la región parece haber estado perdiendo dinamismo en la oferta de servicios de asesoría legal a Estados Unidos.

Con el CAFTA, las exportaciones de servicios (en particular los financieros) se beneficiarán de los principios de trato nacional y de nación más favorecida. Para facilitar este proceso se fortalecerá los mecanismos de supervisión prudencial de los servicios financieros. El tratado también prohíbe que se obligue a los prestadores de servicios centroamericanos a domiciliarse en EE.UU., como condición para el suministro. Esto favorece la prestación de servicios a través de medios virtuales. Además, el tratado impide la aplicación de aranceles y otras cargas a las importaciones de productos digitalizados transmitidos electrónicamente y reconoce la importancia de que las partes trabajen para superar los obstáculos que las pequeñas y medianas empresas enfrentan en el uso del comercio electrónico. Todo esto podría promover un incremento en los flujos de inversión de EE.UU. hacia Centroamérica.

Al gozar el turismo de gran potencial en los cinco países de la región y conformar en forma espontánea un conglomerado (*cluster*), su desarrollo en el contexto del CAFTA se examina por aparte. Si bien las estadísticas necesarias para calcular los IVCR tampoco están disponibles, la región ha dado muestras claras de gozar de ventajas comparativas y el turismo es una de las principales fuentes de divisas. La importancia relativa del turismo difiere entre los países, tanto en comparación con las exportaciones de bienes (para 2003 fue 30% en Honduras, 25% en Guatemala, 20% en Costa Rica, 15% en Nicaragua y 12% en El Salvador)

como con respecto al PIB (7% en Costa Rica, 5.8% en Honduras, 3.7% en Nicaragua y 2.5% en Guatemala y El Salvador). En todos los casos se ha dado, sin embargo, un rápido crecimiento de los ingresos de divisas, una vez que los conflictos bélicos y políticos han sido superados (10.4% anual en Guatemala, 11.6% en Costa Rica, 16% en El Salvador, 17% en Honduras y 21% en Nicaragua en la última década). Además, los países han adoptado diversos esquemas de incentivos de tipo fiscal al turismo. Entre éstos, todos exoneran los impuestos de importación para empresas turísticas y, a excepción de Costa Rica, las exoneran del impuesto de la renta. Algunos países exoneran de impuestos territoriales.

El sector de turismo está compuesto por varias actividades distintas que se complementan, como la hotelería, los operadores de tours, las aerolíneas y el transporte terrestre. Cada una de estas actividades enfrenta retos. Éstos incluyen un mejor desarrollo y mantenimiento de la infraestructura física pública (caminos, aeropuertos) y privada (hoteles), la capacitación del personal, el control de la calidad de los servicios y el establecimiento de precios competitivos, especialmente en los vuelos regionales y locales. En general, es necesario mejorar la protección de la seguridad personal. El turismo rural, basado en factores locales de la producción y en instalaciones rurales, puede ayudar a conservar los recursos naturales y a incrementar los ingresos de la población rural. Este prometedor grupo de actividades incluye el ecoturismo, el turismo de aventura, el agroturismo y el turismo cultural. Su desarrollo permite aprovechar ventajas comparativas que se derivan del entorno natural y de la cercanía geográfica con Estados Unidos.

### **Recomendaciones de política**

En tanto los flujos comerciales entre Centroamérica y EE.UU. estén basados en el comercio inter-industrial, las exportaciones centroamericanas reflejarán ventajas comparativas obtenidas de las dotaciones relativas de factores de la producción y de las intensidades relativas en el uso de esos factores entre las diferentes actividades productivas (Samuelson, 1949). Sería entonces de esperar que, ante la vigencia del CAFTA, se generen ganancias y pérdidas para los dueños de los factores de la producción usados en las actividades donde estas ventajas comparativas se concentren o no. Además, si el recurso relativamente abundante es el trabajo y si las exportaciones son relativamente intensivas en el uso de este factor, la liberalización del comercio mediante el CAFTA debería incrementar los salarios así como la participación relativa de los trabajadores centroamericanos en el ingreso nacional (Stolper y Samuelson, 1941). No todos los sectores relativamente intensivos en el uso de la mano de obra poseen ventajas comparativas o pueden aprovecharlas, por lo cual es necesario definir políticas públicas y privadas que faciliten la reasignación de los recursos desde los sectores rezagados hacia los sectores dinámicos con ventajas comparativas.

Un análisis de economía política para cada uno de los países de Centroamérica explica por qué, en el CAFTA, la apertura a las importaciones en el caso de los bienes sensibles no se logró para todos los productos e inclusive en algunos casos la desgravación conlleva plazos relativamente largos, de 15 a 20 años. Esta demora en la liberalización comercial tiene costos sociales elevados. El presente estudio explora algunas políticas para apoyar a los productores de bienes sensibles durante el período de transición, con el propósito de ayudarlos a mejorar su productividad y reasignar sus recursos productivos hacia actividades más competitivas o ambos.

Pörtner (2003) y Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004) estudiaron, para Guatemala y Nicaragua, el grado de sensibilidad de los productores de bienes sensibles ante la eliminación total de las barreras al comercio producto del CAFTA. Los segundos identificaron como bienes sensibles en la agricultura a la leche, la carne bovina, el maíz, el arroz, los frijoles y la carne de pollo. Desde el punto de vista de su participación en el PIB y el empleo, ningún producto es suficientemente importante en forma individual, pero en su conjunto representan un sector sensible para las autoridades pues generan 26% del PIB y 58% de la producción agropecuaria.

Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004) encontraron que los únicos cultivos típicos de pequeños y medianos productores son el maíz blanco (59%), frijol (65%) y carne bovina (67%). Sin embargo, los productores de carne bovina y de frijol no son vendedores netos. Entonces, estos productores recibirían un beneficio de la desgravación arancelaria, que reflejaría un abaratamiento del consumo mayor que el eventual perjuicio en sus ingresos derivados de la producción de estos bienes. Entre los bienes sensibles, sólo los productores de maíz blanco constituyen un grupo que, aparte de ser vendedores netos, resultan ser vulnerables en razón del predominio de pequeños y medianos productores. No obstante, este producto no se verá afectado con los procesos de desgravación arancelaria del CAFTA, ya que no se negoció desgravación para el mismo. Además, la producción se concentra en zonas rurales muy alejadas y de difícil acceso y la mayor proporción se destina al autoconsumo. En consecuencia, para este producto sería más beneficioso un conjunto de políticas tendentes a reducir la fragmentación y el aislamiento que la continuidad del arancel vigente. Estas políticas mejorarían la productividad y los ingresos de estos productores, sin afectar negativamente a los consumidores. En general, la protección a los bienes sensibles afecta negativamente a los consumidores y, en especial, a los de menores ingresos, debido a que dichos bienes forman buena parte de la canasta de consumo básico. Además, bajo el supuesto que la desgravación fuera inmediata, los autores encontraron que sólo el 8.8% de hogares nicaragüenses se

verían perjudicados con la vigencia del CAFTA. Finalmente, más de la mitad de los ingresos de estos mismos hogares provienen de actividades no agrícolas.

La decreciente dependencia de los hogares rurales de la producción de granos básicos y productos agropecuarios para la generación de ingresos también ha sido documentada para El Salvador por Rodríguez-Meza y González-Vega (2004). Estos autores han mostrado la importancia de facilitar la diversificación de la canasta de actividades de generación de ingresos de los hogares, a fin de permitirles manejar mejor los riesgos sistémicos a que están expuestos. Las políticas proteccionistas no sólo mantienen a los productores en sectores poco rentables sino que reducen sus opciones de manejo eficiente del riesgo.

Según estos autores, el autoconsumo con producción en laderas erosionadas y otros suelos frágiles contribuye, además, al deterioro de los recursos naturales. Se requiere, por lo tanto, políticas que reduzcan la fragmentación y mejoren las opciones que estos productores enfrentan. La experiencia de México con su agro, en especial con el caso del maíz, debe servir de ejemplo a los países de la región para no demorarse en la adopción de las políticas de transición o reasignación de recursos productivos en el contexto del CAFTA.

En particular, se podría pensar en un paquete de políticas que incluya, al menos, las siguientes:

- Identificar a los perdedores; esto es, identificar donde están y como llegar a ellos.
- Determinar cuán lejos están de poder alcanzar un nivel de eficiencia que les permita competir exitosamente, mediante diagnósticos que permitan identificar sus fortalezas y debilidades.
- Diseñar un paquete de capacitación y asistencia técnica, de acuerdo con los resultados de los diagnósticos, así como monitorear el avance e impacto sobre el desempeño de los productores.
- Mejorar el acceso al crédito y a los demás servicios financieros para los productores, no sólo en términos de aumentar su capital de trabajo sino también sus posibilidades de llevar a cabo nuevas inversiones en sus fincas, usando para ello innovaciones en tecnologías financieras y no con intervenciones que distorsionen el mercado financiero.
- Mejorar el acceso a sistemas de información (computación, telefonía, buscadores de personas, Internet y otros semejantes) que faciliten el mercadeo de estos productos, así como mejorar la infraestructura vial para que los productores, especialmente aquéllos que se desenvuelven en mercados muy fragmentados, tengan acceso a los compradores.
- Promover la adopción de aplicaciones basadas en computación e Internet.

- Mostrar a los perdedores potenciales alternativas productivas en sus propias regiones, tomando como referencia aquéllas que han sido identificadas con ventajas comparativas.
- En casos sumamente calificados, considerar la posibilidad de apoyar a algunos de los perdedores potenciales con programas de compensación de ingresos, para que mantengan ciertos niveles de consumo mientras se alcanza su transición hacia mayor productividad en las actividades tradicionales o, en su defecto, mientras se transita hacia otras actividades de mayor potencial en la generación de ingresos. Estas intervenciones temporales deben escogerse de manera que no interfieran con el desarrollo de otros mecanismos más eficientes y con la adopción de estrategias propias de los hogares para la estabilización del consumo. Además, este tipo de medidas resulta inconsistente con la realidad fiscal de Centroamérica.

Por último, en Centroamérica existen obstáculos internos que limitan la competitividad, los cuales deben ser removidos en aras de procurar que todos los sectores puedan beneficiarse del CAFTA. Entre los principales ajustes se puede citar la mejora del acceso a carreteras pavimentadas, la mejora en la infraestructura portuaria, la reducción del costo y la mejora en el acceso a la electricidad y las telecomunicaciones, el incremento en la competencia en el sector de transporte, la mejora en el acceso a la Internet y la promoción del uso de tecnologías de la información y el desarrollo de sistemas de producción más sofisticados.

### **Reformas a las políticas de inversión**

Uno de los aspectos más importantes de las aperturas comerciales es el crecimiento de la formación de capital por inversionistas locales y extranjeros. Además, no sólo es importante aumentar los montos sino también aumentar la calidad de la inversión, de manera que se logre un crecimiento sostenido en la productividad total de los factores (Robles y Rodríguez, 2002). Para lograrlo, es necesario promover la transición desde los procesos productivos intensivos en la absorción de conocimientos hacia los procesos intensivos en la generación de conocimientos. Esto les permitiría a los países centroamericanos convertirse en economías productoras de bienes y servicios con alto valor agregado para el mercado mundial.

Siguiendo el enfoque de De Ferranti *et al.* (2002b) se examina los principales determinantes que permiten alcanzar una economía de alto nivel innovador. Hay dos prerrequisitos y dos elementos catalizadores para lograr la transición, donde las políticas de educación y de tecnología constituyen los dos pilares del esfuerzo. Aquí sobresalen dos mecanismos de interacción entre estos dos pilares. El primero es la capacitación del recurso humano por parte de las empresas y el

segundo es el funcionamiento eficiente de un Sistema Nacional de Innovación en el país. Esto es, se requiere la eficiente interacción entre los actores públicos, privados e instituciones relacionados con la creatividad.

En este enfoque, la apertura comercial es parte de la política tecnológica, al facilitar la adquisición de nuevos conocimientos mediante la importación de insumos, bienes de capital y bienes finales producidos con la última tecnología. Por otra parte, la política comercial promueve la atracción de inversión extranjera directa, la que usualmente es un acicate para el desarrollo de innovaciones en el país anfitrión, mediante la transferencia de conocimientos a las empresas suplidoras locales (*knowledge spillovers*) y el desarrollo de conglomerados (*clusters*). De Ferranti *et al.* señalan dos prerequisites: contar con una cobertura total en educación primaria y contar con estabilidad macroeconómica.

Con respecto a los elementos catalizadores, es importante contar con mercados laborales y de capitales que faciliten el desarrollo de las actividades productivas más intensivas en el uso del conocimiento. El Sistema Nacional de Innovación (SNI) constituye un elemento catalítico de todo este proceso, al constituirse en el mecanismo por medio del cual las ideas son transformadas en innovaciones, que en muchos casos terminan siendo patentadas. Es decir, se crea una red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades y decisiones establecen, importan, modifican y divulgan nuevas tecnologías. Si bien es clara la importancia de contar con recursos humanos calificados para adaptar tecnologías existentes o crear nuevas tecnologías, también es importante contar con políticas públicas que promuevan la creación de vinculaciones (*links*) entre las universidades y las empresas o entre centros de investigación (*think tanks*) y usuarios potenciales de la tecnología. Así, un Sistema Nacional de Innovación puede verse como el conjunto de otros subsistemas al nivel de industrias específicas, a los cuales se les conoce como *clusters* de innovación o *clusters* de conocimiento.

Los desafíos para lograr la transición hacia una economía generadora de conocimientos son diferentes en cada país de la región. Los sectores productivos de Centroamérica con ventajas comparativas podrían tener un futuro promisorio, si las políticas de inversión hacen énfasis en aspectos clave como: alcanzar la cobertura total en la educación primaria e incrementar la cobertura en los niveles superiores; consolidar la apertura comercial; mejorar los estándares de protección a la propiedad intelectual; facilitar la movilidad internacional del trabajo; promover una alta interacción entre los actores públicos, privados e instituciones relacionadas con la creatividad; y desarrollar los mercados de trabajo y capitales. Las autoridades centroamericanas deberían evaluar con cuidado sus actuales proyectos y programas, con el propósito de determinar si los mismos son consistentes con políticas que tiendan a enfrentar exitosamente

los desafíos de transitar hacia una economía generadora de conocimientos o inversiones de calidad.

Robles y Rodríguez (2002) concluyen que, para mejorar las condiciones de inversión en Centroamérica, la mejor política es la de mejorar el clima de inversión y no el fomento de ésta por medio de incentivos fiscales. Así, proponen rebajar las tasas del impuesto sobre la renta para los países más pobres de la región (Nicaragua y Honduras), otorgar un paquete de incentivos común a la IED en todos los países y desarrollar un paquete de políticas industriales comprensivo en toda la región. Dicho paquete incluiría políticas tendentes a promover los encadenamientos productivos, el desarrollo de aglomeraciones (*clusters*), la creación y fortalecimiento de instituciones que promuevan los cambios legales, institucionales y otros necesarios para mejorar la competitividad en estos países, así como promover la ciencia y la tecnología mediante programas especiales de financiamiento para las innovaciones.

Usando los índices desarrollados por la UNCTAD para evaluar el desempeño y potencial de un país en la atracción de inversión extranjera directa, los países centroamericanos muestran resultados diversos. El índice de desempeño (ID) clasifica a los países por los flujos de inversión que reciben en relación con el tamaño de sus economías. El índice de potencial de atracción (IPA) contempla factores que afectan el atractivo que una economía ejerce sobre los inversionistas extranjeros. Las variables incluidas son: clima de inversión, crecimiento esperado de la economía, infraestructura en electricidad, acceso a las telecomunicaciones, desarrollo del sector servicios, nivel educativo, capacidad de adopción de tecnologías, sofisticación tecnológica, dotación de recursos naturales, desarrollo económico, apertura comercial y estabilidad económica.

Según el ID, a inicios de los noventa Costa Rica se ubicaba en el primer lugar en Centroamérica, ocupando la posición 21 a nivel mundial, situación favorable con respecto a Chile (28) e Irlanda (25). Este país sufrió una desmejora, al pasar a la posición 73 una década después. Algo similar ocurrió con Honduras, que pasó de la posición 46 a la 55, y con Guatemala, que perdió 35 posiciones (de 64 a 99), mientras El Salvador se mantuvo durante el período, con una mejora notable hacia finales de los años noventa, cuando alcanzó la posición 49. Esta mejora fue producto de las privatizaciones que fueron aplicadas en los sectores de telecomunicaciones y electricidad. Cuando se toma en cuenta las variables que se utilizan en el cálculo del IPA, Honduras, Guatemala y Nicaragua muestran importantes retos en materia de líneas telefónicas, cobertura en la enseñanza superior y el riego país. Al combinar los resultados de los dos índices para los países de Centroamérica, si bien Costa Rica y El Salvador muestran un buen potencial, también muestran un mal desempeño en la atracción de flujos de IED, por lo que se les refiere como países que operan debajo de su potencial en este

campo. Por el contrario, Nicaragua y Honduras se muestran como economías con un muy bajo potencial para la atracción de IED y, sin embargo, su desempeño en esta materia en los últimos años ha sido muy destacado, lo que los posiciona como países que operan sobre su potencial. Finalmente, el país que presenta mayores retos en materia de atracción es Guatemala, ya que se posiciona como una economía con sub-desempeño en este campo, debido a que muestra una posición muy baja en ambos índices.

El documento sigue a Monge-González, Loría y González-Vega (2004) al afirmar que una agenda interna por parte de las autoridades centroamericanas debe acompañar la liberalización gradual de las importaciones de bienes sensibles. Esta agenda debe profundizar las reformas estructurales para reducir los costos de transacción de los productores más vulnerables a la competencia y mejorar el acceso al crédito, asistencia técnica, comercialización, medios de transporte y la transferencia tecnológica. Lo que no debe implementarse son programas asistenciales que a la postre no brindan ningún resultado más que la desilusión por parte de los productores de la región.