

Alternativas de desarrollo económico para la Región

Justo Aguilar Fong*

Centroamericana

SE HACE UN ANALISIS GENERAL DE LA INTEGRACION REGIONAL DE CENTROAMERICA A LA VEZ QUE PLANTEA UN MODELO DE INTEGRACION QUE SE FUNDAMENTA SOBRE LA BASE DE UN MERCADO COMUN PERFECCIONADO Y DE MAYOR COBERTURA. UNA ORGANIZACION DOMINADA POR LOS MERCADOS Y EL DINAMISMO DEL CRECIMIENTO ECONOMICO BAJO LA RESPONSABILIDAD DE LA INICIATIVA EMPRESARIAL Y LA INVERSION PRIVADA.

Introducción

Esta conferencia tiene el propósito de presentar un análisis crítico de la situación actual del proceso de integración y un análisis de tendencias económicas previsible en el marco de un ámbito internacional cambiante. El trabajo confronta dos escenarios de desarrollo económico regional y considera un primer escenario de opciones divergentes que simulan la alternativa de mantener constante la actual realidad de la región frente a una adopción *in extremis* de la estrategia de ajuste estructural. El segundo es-

cenario considera una hipótesis plausible respecto a ciertas variables económicas, las cuales se han activado a través de políticas implícitas y explícitas y de restricciones que deben ser removidas para enfrentar con éxito los retos que nos depara el final del siglo XX.

En su primera parte, se ofrece una interpretación resumida de la realidad económica regional y caracterización de sus problemas relevantes. En segundo lugar, se describe la estrategia de ajuste estructural que se impulsa en la región por parte de las instituciones financieras internacionales.

Tercero, el tema central de la conferencia lo constituye el análisis sobre alternativas del desarrollo económico de la región. Se utiliza el método de contrastar dos planteamientos, en este caso dos escenarios, en los cuales se proyectan tendencias de variables relevantes de la organización económica regional en el marco de las

* El Dr. Justo Aguilar Fong recibió su doctorado en economía, con dos especialidades en organización industrial y finanzas públicas, en la Universidad Estatal de Connecticut, USA, en mayo de 1986. En la actualidad se desempeña como Profesor Asociado, Director de la Escuela de Administración Pública y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad de Costa Rica.

restricciones fundamentales que lo obstaculizan en el momento actual. Se espera que este análisis pueda enriquecer la discusión sobre el tema, ya que incorpora una gama muy variada de dichas variables y sus restricciones. Es posible que los escenarios presenten omisiones y el análisis sea limitado; sin embargo, el ejercicio genera un espacio importante para la discusión del desarrollo futuro de la región.

Situación actual del proceso de Integración y problemas de la Región Centroamericana

La integración centroamericana es un proceso reciente en la región que data del decenio de los años de 1960, centrado alrededor del concepto de una Zona de Libre Comercio que dio origen al Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN), de una estrategia de desarrollo económico que propició la producción industrial de bienes finales importados, la cual se instrumentó bajo un esquema de sustitución de importaciones, una fuerte protección arancelaria (Arancel Externo Común) para garantizar el desarrollo de las nacientes industrias locales, así como un paquete de incentivos fiscales que consideró exoneraciones tributarias en material de importaciones de equipos, maquinarias, plantas industriales y materias primas, las utilidades y la propiedad de activos, terrenos y plantas industriales.

De acuerdo con la interpretación de Best (1991, 1) la estrategia se originó en los planteamientos de in-

tegración latinoamericana (la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano) propuestas por la Comisión Económica para Latinoamérica de las Naciones Unidas (ECLA) y tenían como propósito el reforzamiento colectivo de los intereses latinoamericanos así como el logro de una posición más paritaria para negociar frente a los Estados Unidos.

El comportamiento del Mercomún durante sus primeros quince años de funcionamiento fue analizado por Aguilar (1979, 2) quien concluyó que los resultados de mayor relevancia pueden agruparse en cuatro categorías: primero, la creación de un empleo de mayor estabilidad que el agrícola (178.000 nuevos empleos durante los años que van de 1960 a 1972 y que refleja un crecimiento de un 4.2% en el empleo manufacturero); segundo, cambios estructurales en las organizaciones económicas de los países (desarrollo del sector industrial y disminución de la importancia relativa del sector agroexportador de exportación); tercero, aumentos de la inversión (determinación que la proporción de inversiones debido a la integración fue muy alta a nivel de las firmas y que este porcentaje fue superior al 60% en Nicaragua y Honduras, para el período 1961/1973); y finalmente, un ahorro importante de divisas (cifras para el sector industrial sitúan el ahorro de divisas en \$424 millones de dólares para la región, excluyendo a Honduras).

El análisis de Aguilar concluye que cuando se trata de analizar el comportamiento de zonas de libre comercio

que se establecen en economías subdesarrolladas, tal como ocurre con el Mercomún, el análisis clásico tradicional que se centra en los efectos de creación y desviación del comercio, deben de ser ampliados para considerar los efectos de la integración de las variables ya indicadas.

En un análisis reciente sobre el Mercomún presentado por el Dr. Gonzalo Fajardo (1992, 3), actual Ministro de Economía en Costa Rica, se calificó de muy exitoso su funcionamiento, en el período que correspondió a las primeras dos décadas a pesar del retiro temprano de Honduras. Las cifras aportadas para justificar el éxito relativo del Mercomún indican que el comercio intrarregional llegó a ser de \$287 millones en 1970, \$543 millones en 1975 y \$1174 millones en 1980.

Sin embargo, a pesar de este éxito inicial, el proceso de integración se estancó en el decenio de los años de 1980 por varias razones, de las cuales se señalan aquellas de mayor relevancia: (1) la depresión económica que afectó a la Región y que todavía se manifiesta en todas las economías de los países; (2) la conformación de una economía socialista en Nicaragua que varió las reglas de funcionamiento del Mercomún; (3) la inestabilidad política que caracterizó a la mayoría de países de la región y que cambió las prioridades de los países miembros; y (4) la pérdida de capacidad económica como resultado del crecimiento de la deuda externa en todos los miembros del Mercomún y que motivó problemas de pagos para compensar sus

transacciones internas con los otros países socios.

Como consecuencia de esta situación, el comercio intrarregional disminuye abruptamente (\$651 millones en el año 1989), habiéndose determinado tasas negativas de crecimiento de un 32% durante los años que van de 1984 a 1987. Conviene señalar que como corolario de esta situación, los países empiezan a poner en práctica, políticas internas que generan desviaciones del marco general que sustentó el Mercomún y un alejamiento de la uniformidad arancelaria regional.

Es a partir del año de 1990, que se inicia una revisión de la estrategia de desarrollo regional y se activa el proceso de integración económica. La pacificación de los conflictos bélicos y democratización de los regímenes políticos en Honduras y El Salvador constituyen los factores relevantes en este cambio de la perspectiva regional. Concomitantemente, ocurren otras dos situaciones también de gran importancia y que impactarán la reactivación del proceso de integración, la pérdida de vigencia de los sistemas socialistas de dirección económica central; así como la conformación de un nuevo orden económico internacional que promueve un rol dinámico de la organización de mercados y una mayor inserción de los países en la economía mundial.

La estrategia de ajuste estructural y la integración regional

El establecimiento económico que afectó a las economías de la región

durante el decenio de los años de 1980, generó un cuestionamiento de la Estrategia de Sustitución de Importaciones como política orientadora del proceso de integración económica. A la profundidad alcanzada por el ciclo recesivo de este decenio, se sumó la crisis política en la mayoría de los países —con la excepción de Costa Rica— aspectos éstos que explican en mucho, la tardanza en el debate regional para definir la estrategia que debe orientar el proceso de integración en el futuro cercano.

En este contexto, se plantea el paradigma de la economía neoclásica con una interpretación normativa sobre la reestructuración del sistema económico (Aguilar, 4), el cual se ha constituido en el foco de atención del debate. La razón que explica su emergencia, lo constituye la aceptación que este enfoque ha tenido en los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional para el Desarrollo. Dado el papel relevante que desempeñan estos organismos en el financiamiento de las economías de la región, su influencia se empezó a sentir en este mismo decenio, en la definición de las políticas macroeconómicas nacionales. Dichas orientaciones conformaron lo que hoy se conoce como la Estrategia de Ajuste Estructural, la cual en mayor o menor grado se ha empezado a implementar en todos los países de la Región Centroamericana.

Esta estrategia propone replantear el rol de la empresa privada en un contexto ampliado de la organización de

mercados y de la inversión privada como el instrumento de la reactivación económica. Asimismo plantea la revisión del Estado para readecuarlo a las nuevas condiciones de la economía y a un mayor control de la gestión pública por parte del ciudadano.

De manera específica, esta estrategia propone lineamientos de política para provocar cambios estructurales en las economías nacionales de los países de la región. Estos lineamientos conforman las siguientes políticas: primero, una inserción internacional de las economías con el propósito de generar un ambiente competitivo para los procesos productivos de la región; segundo, la eliminación del proteccionismo y desregulación estatal de la economía para garantizar que el mecanismo de precios refleje los costos reales de producción y cada país pueda operar con base a sus ventajas comparativas en el mercado internacional. Finalmente, plantea la reconfiguración del Estado a funciones económicas que le son propias —las cuales se definen en razón de las imperfecciones del mercado (necesidades colectivas, presencia de externalidades en la producción y el consumo, y la regulación o administración directa de los monopolios naturales)— así como sujeción de la Administración Pública a criterios que aseguren el uso eficiente de los recursos públicos (Aguilar 1989, 5).

La realidad mostrada por la economía centroamericana durante los tres decenios subsiguientes al fin de la II Guerra Mundial, reflejó un rápido crecimiento de la actividad

económica del Estado, un rol dinámico de la inversión pública –orientada hacia la construcción de infraestructura económica y social– así como un alto grado de intervención estatal en la organización de los mercados locales. El modelo de organización resultante se caracterizó por la preponderancia del Estado y la dependencia de la empresa privada a la protección arancelaria y el disfrute de los subsidios gubernamentales. La Estrategia de Ajuste Estructural cuestiona este modelo de desarrollo y le asigna el rol dinámico que previamente tenía el Estado a la empresa privada y a la organización de mercados.

Esta estrategia puede concebirse desde otra perspectiva, como el conjunto de políticas orientadoras de un proceso de ajuste transicional entre el actual modelo de organización económica y el nuevo modelo de organización que se propone, sobre el fundamento de un mayor dinamismo de la empresa privada y un rol concertador del Estado para articular su funcionamiento con la satisfacción de necesidades sociales que todavía son apremiantes y requieren de atención inmediata, si se quiere mantener la armonía social de los países. Las implicaciones de esta estrategia y su impacto en el proceso de integración regional se analizan en la sección cuarta de este documento.

Alternativas de desarrollo económico y su impacto en la integración de Centroamérica

Esta sección presenta un análisis comparativo de escenarios alter-
enero-diciembre/1992

nativos en los cuales se plantean tendencias previsibles de las variables económicas relevantes que determinan el crecimiento económico de la región. El análisis es extensivo para cubrir brevemente algunos aspectos del desarrollo organizacional de los entes de la integración, el desarrollo social asociado al crecimiento económico, así como de requerimientos de orden político; lo cual tiene el propósito de complementar el análisis económico y ofrecer una visión global que permita aportar ideas para la conformación de una estrategia de desarrollo regional.

La década de los años de mil novecientos noventa muestra signos alentadores para propiciar una revitalización de la integración no sólo en el campo económico sino también en lo social y lo político. Las siguientes condiciones parecen justificar este optimismo: (1) la pacificación de los conflictos bélicos y la subsiguiente democratización de la mayoría de sociedades centroamericanas; (2) el interés de Honduras para integrarse a la Región; (3) una influencia creciente de la cooperación internacional que favorece la integración regional y finalmente (4) la aparición de tendencias a nivel mundial para la conformación de bloques económicos.

A pesar de ello, en la opinión de Best "no parece haber un consenso claro, siquiera en cuanto a los objetivos mínimos del futuro próximo, ni en la voluntad de adoptar un tratado-marco más amplio que permita progresivamente a las instituciones centrales hacer avanzar un proyecto más ambicioso de integración" (1991. 1).

Dicha conclusión, sin embargo, debe ser evaluada en la perspectiva de los logros políticos que resultaron de la Cumbre de Antigua (junio de 1990), la cual permitió normalizar las relaciones de los países y definir una base común sobre la cual iniciar un esfuerzo de profundización de la integración regional que trasciende lo económico al incluir aspectos sociales y políticos.

Con el propósito de aportar elementos significativos a la discusión de este problema, esta sección presenta un primer escenario formulado por el economista de la CEPAL, Rómulo Caballeros (1990, 6), el cual confronta dos enfoques polares en un contexto ampliado sobre escenarios alternativos de largo plazo en el desarrollo de la región. Este planteamiento hipotetiza una primera visión introspectiva que recicla el actual modelo de organización económica, alternando con una segunda visión que plantea un aperturismo económico de la región.

El segundo escenario propone un conjunto de tendencias convergentes en el campo de la economía regional, algunas de las cuales ya están en marcha; así como una hipótesis operacional explicativa de un primer esfuerzo regional de desarrollo tecnológico para fundamentar las tendencias económicas. Se incluyen otras hipótesis concernientes al desarrollo institucional de los entes de integración, así como del rol que deben desempeñar los gobiernos de la región para enfrentar los graves desequilibrios de ingreso de una mayoría de centroamericanos.

Como una digresión de este análisis, se introduce el tema con una

conceptualización del desarrollo económico en la interpretación del economista jamaicano, Arthur Lewis. (1957, 7). Esta especificación introduce un conjunto de variables relevantes que serán particularmente valiosas para orientar este análisis de tendencias sobre el desarrollo económico de la región centroamericana. Este autor concibe el desarrollo económico como el proceso por medio del cual una sociedad produce más bienes y servicios por habitante. Sin embargo, la definición presenta limitaciones importantes, que deben ser tomadas en cuenta, al no comprender aspectos relativos al bienestar o la felicidad de las personas.

Arthur Lewis postuló que el crecimiento del producto por habitante es explicado por dos categorías de factores: la disponibilidad de recursos naturales y el comportamiento humano. El primero se constituye en una limitante cuando hay insuficientes recursos, pero es superable ya que la experiencia histórica muestra países exitosos que lograron superar este problema. El factor crítico lo constituye el recurso humano, el cual tiene una valoración mayor y globalizante del trabajo que como insumo productivo.

La especificación de los determinantes del comportamiento humano es de crucial importancia en el análisis de Lewis por su incidencia directa para explicar el crecimiento económico. En razón de que interesa proyectar un escenario realista de tendencias del crecimiento económico de la región, se procede a continuación a caracterizar los tres factores que son dominantes

en la explicación de este proceso. Primero, el esfuerzo para economizar, el cual caracteriza una conducta de las personas que participan del proceso productivo y que se refleja en actividades que reducen costos, incrementan la productividad de los factores y justifica el asumir riesgos. Segundo, la adopción de conocimientos científico-tecnológicos en los procesos productivos, lo cual también permite reducir costos y mejorar la productividad de los insumos, así como aumentar las opciones de bienes y servicios para los consumidores. Finalmente, se considera que un aumento del capital y otros insumos por trabajador permitirá lograr un crecimiento de su productividad y por ende del producto por habitante.

Tendencias Divergentes de Desarrollo Económico Regional.

En su análisis sobre escenarios alternativos para el desarrollo de mediano plazo de la región, Caballeros considera que cualquiera que sea su curso, éste siempre estará influenciado fuertemente por el comportamiento de la economía internacional y los flujos del comercio internacional. Asimismo, otra influencia importante estará determinada por la dirección que se le imprima al cambio estructural así como del comportamiento de los agentes económicos en dicha estrategia. El análisis que se presenta a continuación corresponde a una interpretación de dos de los escenarios presentados por dicho autor (Caballeros, 6).

enero-diciembre/1992

a) Tendencias para un Desarrollo introspectivo

Este escenario corresponde a un reciclamiento del modelo proteccionista que orientó a la economía regional en el pasado. Se plantea bajo la hipótesis de que problemas fundamentales que limitan el desarrollo regional, tales como el de la deuda externa, la transformación de la estructura productiva y la inserción de las economías nacionales en el sistema económico internacional, se mantendrán en el mediano plazo sin una solución satisfactoria. Ello incidirá en una consolidación de las formas actuales de organización productiva y de sus vinculaciones con la economía internacional; así como en un prolongamiento de la recesión en lo que resta de la presente década.

El mantenimiento del *status quo*, significa que el Estado mantendrá su rol protagónico en la economía, destacándose su acción interventora y proteccionista sobre la organización de mercados. También, le corresponderá consolidar los procesos de democratización que ya están en marcha y el desarrollo de un esfuerzo creciente para enfrentar la pobreza y la atención de las necesidades básicas de sus poblaciones.

Sin embargo, es de esperar, que dadas las limitantes que actualmente afectan a la economía en lo relativo a su crecimiento y la falta de capacidad para generar excedentes—que puedan liberar ahorro interno y recursos que puedan ser captados por la vía de los impuestos— el Estado continuará

enfrentando desbalances fiscales serios, razón por la cual su acción será limitada y ello acrecentará los problemas mencionados y las tensiones socio-económicas obligarán a cambios estructurales para alejarse de esa situación.

b) Tendencia para un Desarrollo Aperturista

Este segundo escenario supone la implementación en toda su extensión, de la Estrategia de Ajuste Estructural que se impulsa en la región por parte de las instituciones financieras internacionales. Caballeros identifica cuatro orientaciones de política en esta estrategia, las cuales por su carácter estratégico irán conformando un nuevo modelo de organización económica en los diferentes países de la región.

La primera orientación considera un rol preponderante para la organización de mercados como mecanismo responsable por la asignación de los recursos en el sistema económico, así como el empleo del criterio de eficiencia para normar las actividades económicas del Estado. Segundo, la inversión privada se constituiría en el pivote de la economía y su comportamiento determinaría el crecimiento de la producción por habitante.

En tercer lugar se plantea la inserción de las economías nacionales en el sistema internacional mediante la reducción de las barreras al comercio, con lo cual se ampliarían los límites del mercado regional. Este aperturismo

introduce un cambio radical en las reglas de juego del mercado para los productores de la región lo cual obligaría a una operación eficiente de las plantas industriales para poder competir con su producción en los mercados externos.

Finalmente y con el propósito de complementar los lineamientos anteriores este escenario introduce una nueva conformación del Estado. Este lineamiento plantea la necesidad de adecuar la organización del Estado para apoyar un rol dinámico de la organización de mercados en la reactivación del sistema económico. También considera la modernización de la Administración Pública y la descentralización del aparato estatal. Este modelo sugiere un reduccionismo del Estado al cumplimiento de funciones básicas tales como la prestación de seguridad, defensa y orden.

En la interpretación de Caballeros, el elemento fundamental del nuevo modelo estaría dado por "la capacidad de competir en los mercados internacionales, basada en la eficiencia derivada de un funcionamiento aperturista que no permitiría la sobrevivencia de empresas o procesos productivos obsoletos" (Caballeros, 8). Asimismo, la vinculación de las economías locales con el resto de la región disminuiría en importancia frente a su inserción con países localizados fuera de Centro América.

De igual manera, el mercado resolvería el problema redistributivo vía el derrame de beneficios generados por el crecimiento del producto por habitante y en consecuencia la respon-

sabilidad gubernamental para enfrentar el problema de la pobreza se verá minimizada.

Alternativas Convergentes del Desarrollo Económico de la Región

El segundo escenario considera un conjunto de tendencias relativas a la conformación del sistema económico con una participación dominante de la organización de mercados y de la gestión empresarial privada. Ello se complementa con un rol ampliado del Estado en el marco de la economía política, para atender requerimientos de concertación política que garanticen un desarrollo social más balanceado que el existente y un reparto de riqueza y de ingreso compatibles con el funcionamiento y capacidad de la economía. Se incluye una interpretación preliminar sobre los requerimientos tecnológicos que impone el logro de eficiencia en una economía acostumbrada a la protección estatal como la centroamericana.

Hacia la conformación de un modelo económico regional integrado con la economía mundial

Este escenario está fundamentado sobre tres supuestos de carácter general que definen un primer nivel en el funcionamiento de la economía y de la organización social de Centroamérica. En primer lugar, se considera que el desarrollo reciente de la

región se ha visto influenciado por los cambios que están ocurriendo en el orden económico internacional y que preveen la conformación de grandes bloques económicos, una mayor inserción de las economías de los países en el comercio mundial, así como la preponderancia que ha asumido el mercado como mecanismo de asignación de los recursos escasos ante el desmoronamiento de los sistemas económicos de dirección estatal. En este contexto, es de esperar para el mediano plazo una intensificación del proceso integrador de la región como una tendencia dominante, lo cual permitirá superar la obsolescencia de los países como instancias de negociación económica a nivel de los grandes bloques que se han conformado en el ámbito internacional.

De igual manera, es de esperar que las políticas de financiamiento y cooperación técnica de las instituciones financieras internacionales continúen promoviendo cambios de orden estructural en la economía regional, orientados a lograr un rol preponderante del mercado en la asignación de los recursos y a la inversión privada como factor dinamizador del crecimiento económico. Esa influencia también afectará la composición y competencias del Estado en la economía y lo social. En consecuencia, se asume que la estrategia de ajuste estructural alcanzará una mayor profundización en su implementación a nivel de la economía regional, en lo que resta de la presente década.

En tercer lugar se considera que la actual situación de pobreza y de marginalidad que sufre más de la mitad de

la población centroamericana, no puede ser postergada. En el marco de las limitaciones que imponen las insuficiencias del desarrollo de los mercados de la región, el Estado debe enfrentar la necesidad de un acuerdo o pacto social para resolver esta situación, a efectos de mantener la necesaria armonía social que garantice la viabilidad del desarrollo futuro de la región.

Estos tres supuestos definen un primer piso en el escenario futuro y más particularmente para lo que resta de la década de los años de 1990. En este contexto, el modelo de economía que tiende a conformarse será uno que debe fundamentarse sobre la base regional de un mercado común perfeccionado y de mayor cobertura al incorporarse Honduras en forma plena, dándose también la posibilidad de que otros países limítrofes a la región también pudieran formar parte de una zona regional ampliada.

La economía regional presentará en lo fundamental una organización dominada por los mercados y el dinamismo del crecimiento económico será responsabilidad de la iniciativa empresaria y la inversión privada. Ello requerirá de un mayor esfuerzo en la profundización de la integración regional, con el propósito de garantizar un mercado interno para la potenciación de las plantas industriales y firmas agropecuarias, que tendrán la responsabilidad del esfuerzo exportador y de viabilizar un nuevo despegue económico de Centroamérica.

El esfuerzo integracionista deberá propiciar condiciones políticas y

económicas para armonizar de manera gradual las políticas económicas de los países y facilitar la libre circulación de bienes, servicios y factores en la región. A su vez, este entorno requerirá de un desarrollo institucional de las organizaciones de integración que favorezca una mayor interdependencia de las economías de los países.

El Estado sufrirá transformaciones de orden cualitativo y cuantitativo. En primer lugar, sus competencias requerirán de una revisión profunda, lo cual dará origen a una descentralización que ya se inició en algunos países de la región, y que permitirá devolver a la empresa privada instituciones y programas gubernamentales; así como transferir a las municipalidades y organizaciones comunitarias una gama muy amplia de funciones y de servicios públicos.

Segundo, el Estado deberá desarrollar una nueva capacidad regulatoria para conciliar el interés privado que es propio de las actividades de mercado y que serán dominantes en la economía, con el interés de la sociedad. Las externalidades que se inducirán de una mayor actividad privada en el sistema, producirán imperfecciones en la atención de ciertas áreas de interés social como la educación, salud, así como deterioro del medio ambiente. En consecuencia el Estado deberá regular aquellas actividades de impacto social bajo la responsabilidad del mercado, así como las actividades de producción que desequilibran el medio ambiente. Esta capacidad institucional requerirá de un rediseño de los Ministerios y

Secretarías Gubernamentales para que se responsabilicen de la planificación, formulación y control de interés social, así como seguimiento y control de que las políticas sean implementadas. Estas agencias deberán transferir las actividades operativas de los servicios públicos a otros niveles gubernamentales.

La reestructuración del Estado acorde con estos lineamientos producirá un reduccionismo de su participación en ciertas áreas de interés social. En consecuencia, será necesario desarrollar un tejido social que favorezca la participación ciudadana para la atención de estas necesidades. Ello justifica la promoción de una mayor organización de la sociedad civil y el fomento de organizaciones comunitarias y de grupos de interés social, así como gobiernos locales y cooperantes.

Asimismo, conviene reconocer el carácter dual que presenta la economía centroamericana que se caracteriza por la presencia de un amplio sector informal y de otros sectores que operan segmentados en forma de estancos, paralelos al sector modernizado de la economía. Considerando que su importancia es particularmente crítica, pues de su funcionamiento dependen importantes segmentos de la población regional, conviene estudiar la forma de legitimar dentro de un marco jurídico esta economía popular informal, con el fin de que pueda operar con ciertos estándares mínimos y evitar la explotación de grupos marginados de mujeres y de niños que trabajan en este sector.

enero-diciembre/1992

Finalmente, conviene señalar que algunas de estas tendencias fueron ya consideradas en la Declaración de los Presidentes celebrada en Antigua en junio de 1990, en la cual se propuso la creación de una Comunidad Económica para Centro América, que supera los requerimientos impuestos para la creación del mercomún en los años de 1960. Asimismo, es claro que el rol de la empresa privada en la definición de las opciones que se abren para el futuro desarrollo regional, tienen un peso mayor que en el pasado. La Federación de Entes Privados de Centroamérica y Panamá plantea la conveniencia de que a la capacidad estatal para dirigir el proceso se considere un "planteamiento empresarial y pragmático, basado en mecanismos de concertación y coordinación, en los que los sectores productivos tengan protagonismo en el diseño y funcionamiento de los nuevos mecanismos de integración" (FEDEPRICAP-FECAICA, 1991, 9).

b) Hacia la Creación de una Base Tecnológica Regional de Apoyo al Sector Productivo

Después de tres décadas de industrialización en la región, el aprendizaje logrado en todas sus fases muestra un déficit importante en el campo tecnológico. Durante este período, los países de la región no se interesaron por crear una base científico-tecnológica —infraestructura pública y privada en laboratorios y centros de investigación, científicos de alto calibre y personal técnico de apoyo, así como firmas de ingeniería de apoyo en servicios tecnológico—

que estuviera vinculada a los procesos productivos del sector industrial. La excepción fue Costa Rica, cuyo desarrollo tecnológico es de mediados de los años de 1980 y una vinculación empresarial muy reciente.

La experiencia muestra que el Mecomún operó sobre la base de tecnología industrial transferida desde los países desarrollados sin un proceso serio de adaptación local. No puede negarse que hubo trabajo de investigación de piso de fábrica para adaptar equipos y maquinarias y ajustar procesos, pero su incidencia fue de carácter marginal en los procesos productivos. El aprendizaje tecnológico para poder discriminar tecnología y adaptarla a condiciones locales así como para generar tecnología propia no pudo incorporarse como una práctica normal en la gestión empresarial. Sin embargo si se pueden señalar casos aislados sobre comportamientos exitosos de ciertas firmas industriales en el campo tecnológico.

La razón que explica la ausencia de una gestión tecnológica a nivel de las firmas centroamericanas se puede encontrar en el alto grado de protección recibido, situación ésta que incentivó la compra de tecnología externa en menoscabo de que la firma hiciera un esfuerzo para adaptarlo o para generar tecnología propia.

La carencia de un desarrollo tecnológico autónomo introduce una serie limitante para consolidar un modelo de organización de mercados que provea condiciones a las firmas de operar con criterios de productividad y eficiencia

para competir en mercados internacionales, como el que se ha planteado en este segundo escenario.

En consecuencia se hace necesario que la región se apreste a resolver con una visión de mediano plazo, esta insuficiencia y desarrolle una estrategia común para todos los países, buscando complementar y maximizar algunas ventajas que ya se han logrado. En particular debe señalarse que la región cuenta con el Instituto Centroamericano de Investigación Industrial y Tecnología (ICAITI), fundado en Guatemala en el año 1957, el cual es un órgano de la integración y tiene como propósito apoyar con desarrollos tecnológicos el proceso productivo de la región, sin embargo, su labor ha sido en extremo limitada a nivel regional. De igual manera la mayoría de los países cuentan con universidades tecnológicas y se tiene la experiencia costarricense, la cual presenta algunos logros y también errores y omisiones que constituyen lecciones valiosas.

El caso del desarrollo científico-tecnológico de Costa Rica es señero en Centroamérica y data de 1971 cuando se crea el Consejo Nacional para las Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) con el propósito de impulsar la investigación científica en las universidades estatales y más recientemente un programa de apoyo tecnológico al sector productivo. Posteriormente, en el año 1986 se le confiere rango político a la ciencia y tecnología con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), el cual pone en marcha un Programa Nacional de Ciencia y Tec-

nología. Además en 1991, pone en ejecución un proyecto de \$32 millones de dólares financiado por el BID con el propósito de ampliar la infraestructura científica y de servicios tecnológicos del país.

La estrategia del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología de Costa Rica (1987,10) es de carácter general y fue tomada de la experiencia de algunos países que fueron exitosos en su ejecución, en particular el caso de Corea del Sur. La misma considera en forma sucinta tres fases: transferencia selectiva de tecnología y de aplicación en los sectores exportadores; la fase de asimilación tecnológica que permite el desarrollo de ventajas comparativas; y finalmente, una fase de madurez del sistema nacional científico-tecnológico que interactúa fluidamente para generar las tecnologías requeridas por el sector productivo.

Primeramente, se define una fase de transferencia selectiva de tecnología proveniente del exterior, en la cual se tiene el propósito de apoyar el esfuerzo exportador, con aquellas tecnologías que le permitan a las firmas de este sector, mejorar productividad y calidad, así como reducir costos de producción. También se promueve la creación de una infraestructura de apoyo a la investigación y se implementa un programa de formación de científicos, lo cual se complementa con una política de incentivos para inducir a las firmas a gastar en desarrollo tecnológico. Finalmente, se articulan programas que vinculan a las universidades con los sectores empresariales para permitir que la in-

vestigación universitaria tenga una salida en forma de productos tecnológicos para un uso productivo. Esta fase tiene una duración mayor a una década.

La segunda fase es de asimilación tecnológica y está dirigida a obtener control, sobre las tecnologías adquiridas, y fortalecer las ventajas comparativas de las firmas sobre la base de un mejoramiento sustantivo de la productividad y de ahorro en costos de producción. El Estado debe continuar las inversiones en infraestructura de ciencia y tecnología para apoyar el proceso. Conviene en esta fase diseñar e implementar un sistema nacional de normalización, metrología y control de calidad, el cual permitiría definir los estándares de calidad del sector productivo y garantizar con el sello de calidad la producción exportable. Finalmente, se plantea una tercera fase que es propia de los países desarrollados y que corresponde a la maduración de un sistema de ciencia y tecnología que interactúa de manera fluida con los sectores productivos para generar la tecnología que las firmas requieren.

Este planteamiento es de carácter ilustrativo y tiene como objetivo señalar que la configuración de una estrategia de desarrollo económico no debe limitarse estrictamente a la especificación de las variables económicas y su entorno así como de las restricciones en que debe operar. El escenario debe complementarse con una visión del desarrollo tecnológico que se genera en un ámbito delimitado por políticas públicas, la investigación universitaria y las empresas mismas

que operan en el mercado. El logro de altos estándares de productividad y eficiencia no son posibles sin este apoyo tecnológico. En consecuencia, la factibilidad del modelo analizado en esta sección necesariamente deberá incluir una política de desarrollo tecnológico.

Comentarios finales

Esta sección de comentarios incluye un breve análisis de las implicaciones del desarrollo económico previsto para la región bajo el escenario de tendencias convergentes, en lo relativo al problema redistributivo y el desarrollo social de las poblaciones centroamericanas; así como de los requerimientos que impone sobre el desarrollo organizacional de los entes de integración.

Implicaciones sobre el problema redistributivo y el desarrollo social

La teoría económica ofrece un enfoque normativo para resolver el problema de asignación de los recursos de una sociedad y el mismo se ha empleado y es parte sustantiva de la estrategia de ajuste estructural, para justificar un rol dominante del mercado para su solución. Sin embargo, el problema redistributivo constituye un área nebulosa de esta teoría. En consecuencia y ante la incapacidad del mercado para enfrentar este problema, se justifica en el campo de la economía política, una **responsabilidad del Estado para enfrentar el problema de la redistribución de la ri-**

queza, el ingreso y el acceso al conocimiento.

En este contexto, le debe corresponder al Estado bajo consideraciones estrictamente políticas, la negociación de un impacto social que genere una redistribución de riqueza —relativo a la propiedad de los recursos de producción— que satisfaga a los diferentes actores sociales y que permita a su vez, al mercado cumplir con su función productiva.

Bajo el mismo razonamiento, el Estado debe proveer las condiciones para que todos los ciudadanos que forman parte de la sociedad puedan tener acceso al sistema educativo. Las inversiones realizadas en educación tanto a nivel del Estado como de los individuos que participan del proceso educativo, tienen una alta rentabilidad y en consecuencia los ingresos de las personas van a estar en función de su nivel de escolaridad.

En atención a estas consideraciones, se justifica incluir como parte del escenario de tendencias convergentes, una responsabilidad del Estado para concertar con los diferentes estamentos de la sociedad, aquellos arreglos que satisfagan una distribución de riqueza y de ingreso aceptable para los actores sociales. También, es claro que el Estado tiene la responsabilidad de ofrecer con carácter de bien público un nivel mínimo de educación pública que les permita a todos los individuos desarrollar sus capacidades para generar un nivel de ingresos que le permita atender sus necesidades básicas.

Implicaciones sobre el Desarrollo Institucional de los Entes responsables por la Integración

No hay duda que las tendencias apuntan por la configuración de un modelo de organización económica muy diferente al que ha venido imperando en la región, durante las últimas tres décadas. Bajo dichas previsiones, parece razonable pensar que los entes responsables por la integración de Centroamérica deben reestructurarse para desarrollar un liderazgo importante en la conducción del proceso.

Aspectos que tienen que ver con la toma de decisiones a nivel regional tienen que ser encarados con realismo por los países, si es que la región ha de moverse a estadios más desarrollados de integración. Lo anterior sugiere la necesidad de revisar los órganos de integración en relación con este problema ya que en el pasado los países se caracterizaron por su renuencia a conceder cualquier grado de autonomía o poder a las instituciones regionales (Best, 1).

Concomitantemente, Best menciona que un segundo problema de tipo institucional tiene que ver con "la ausencia de un sistema central de coordinación" (Best, 1), en un contexto dominado por la coexistencia de los órganos de gobierno, los entes de integración y otras instituciones centro-americanas que operan en la región. Si bien es cierto que hay consenso sobre este problema y el mismo fue planteado en el Plan Económico de Acción para Centroamérica, una

solución al mismo será requerida para hacer avanzar el proceso de integración en el marco de los lineamientos del escenario de tendencias convergentes.

Referencias bibliográficas

- Best, Edward. "La Integración Latinoamericana en los Noventa: Redefinición en la Incertidumbre", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España: Diciembre, 1991. Volumen 57, Número 4, pp 137-170.
- Aguilar, David. "Trade Creation and Trade Diversion in the Central American Market". Thesis presented for the Degree Master of Arts to San Francisco State University. California: 1979. El análisis correspondiente se presenta en el capítulo octavo, pp 89-93.
- Fajardo, Gonzalo. "El papel de Costa Rica en el Proceso de Integración de Centro América". Conferencia como Ministro de Economía en la Primera Conferencia Universitaria Centroamericana por la Integración celebrada en el Hotel Herradura, San José, Costa Rica, 16 de setiembre, 1992. El análisis de estas cifras se comentan en páginas 5, 6.
- Aguilar, Justo. "Privatización y Reforma del Estado". Un Análisis

Crítico de la Estrategia de Ajuste Estructural y su Aplicación en Centroamérica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Escuela de Administración Pública. Octubre, 1992 (versión revisada de la conferencia que con el mismo título fue presentada en el Seminario sobre Privatización que organizó la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) en el Hotel El Conquistador, en la Ciudad de Guatemala, en el mes de noviembre de 1991). Este análisis presenta una interpretación de la teoría neoclásica en lo relativo a su aplicación en la estrategia de ajuste estructural.

Estas ideas fueron desarrolladas en mayor extensión por el autor, en la conferencia "Apuntes para una Interpretación del Análisis Neoclásico de los Bienes Públicos" (Seminario de Administración Financiera de Areas Metropolitanas en América Latina, celebrado por el Banco Mundial en las instalaciones de INCAE, en Alajuela, Costa Rica, durante el mes de junio de 1989). Para un desarrollo formalizado sobre la teoría económica que define las competencias económicas del Estado pueden con-

sultarse los siguientes autores: Tresh, R. W. Public Finance. "A Normative Theory". Plano, Texas: *Business Publications Inc.*, 1981; y Atkinson, A. B., y J.E. Stiglitz. "Lectures on Public Economics", N. Y.: *Mc Graw-Hill Book Co.*, 1980.

Caballero, Rómulo. "Escenarios Alternativos para Centro América en el Largo Plazo". Conferencia presentada en el Seminario Políticas Económicas Regionales para la Década de los Años Noventa: Retos y Perspectivas, celebrado en el Hotel Costa Rica. San José, Costa Rica, los días 29, 30 y 31 de Agosto de 1990. (El autor es Jefe de la sección de Desarrollo Económico de la).

Lewis, W. Arthur. "Theory of Economic Growth". New York: *Harper & Row*. 1970 (Impresión original por George Allen & Unwin Ltd., London, 1965).

Caballeros, R. *Op. Cit.*, página 10.

Citado por E. Best, página 164.

Gobierno de Costa Rica. Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, 1986-1990. San José: Litografía LIL, 1987. pp 51-53 ◊