



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

20472

Distr.
LIMITADA

PPD.263(SPEC.)
14 de diciembre de 1993

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Original: ESPAÑOL

DP/CAM/91/009 "Asistencia Preparatoria
Diagnóstico y Propuestas de Acción para la
Modernización Industrial en Centroamérica"

**MODERNIZACION DEL SECTOR INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA:
HACIA LA FORMULACION DE UN PROGRAMA DE ACCION**

Informe preparado por la Subdivisión de Estudios Regionales y de Países, División de Políticas y Perspectivas Industriales.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI.

La mención de empresas y de productos comerciales no implica que la ONUDI los respalde.

El presente documento no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

PREFACIO

El presente informe ha sido preparado por la Subdivisión de Estudios por Región y de Países de la ONUDI y forma parte de la serie de resultados del proyecto DP/CAM/91/001 "Asistencia Preparatoria para el Diagnóstico y Propuestas para la Modernización Industrial en Centro América". En el Anexo 1 consta la lista completa de informes del proyecto.

El proyecto, iniciado en 1992, ha sido financiado por el Plan Especial de Cooperación Económica para la América Central (PEC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El cometido principal del proyecto consistió en la realización de análisis sectoriales y subsectoriales como base para la elaboración de propuestas de políticas orientadas a la modernización de la industria centroamericana en el mediano plazo. Las principales esferas de análisis incluyen: las políticas comercial, industrial y financiera; la agroindustria; los textiles y confecciones; la metalmecánica y el cuero y el calzado. El análisis de campo se efectuó durante el período abril 1992 - febrero 1993 y los resultados del proyecto fueron presentados y discutidos en la subregión durante el mes de mayo 1993. Los informes del proyecto incorporan la mas reciente información disponible al momento de la realización del trabajo de campo.

Se agradece a los representantes de los gobiernos centroamericanos¹ del sector privado, de las instituciones nacionales y regionales, al personal nacional e internacional del proyecto y al PNUD, todos los cuales contribuyeron al buen término del proyecto.

¹ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han sido los países comprendidos por el proyecto.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION Y RESUMEN EJECUTIVO	1
I. ANTECEDENTES DE LA POLITICA INDUSTRIAL Y ASPECTOS CONCEPTUALES DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA	4
A. Antecedentes de la política centroamericana de fomento al desarrollo industrial.	4
B. Los programas de estabilización y ajuste estructural	7
C. La política deliberada de promoción de las exportaciones no tradicionales	9
D. Alcances y limitaciones de los esquemas de incentivos a las exportaciones en los países centroamericanos	21
II. LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA	27
A. Mecanismos para lograr competitividad	28
B. Transformación productiva y sustitución de las importaciones	31
C. Opciones estratégicas para la transformación productiva	32
III. LOS PROGRAMAS NACIONALES DE RECONVERSION INDUSTRIAL	36
IV. INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA	42
A. El resurgimiento del esquema de integración económica subregional	42
B. Avances en el cumplimiento del Plan de Acción Económico de Centroamérica	44
C. Avances en la elaboración y ejecución de programas regionales para el impulso de la reconversión industrial en Centroamérica	47
V. COMENTARIOS FINALES Y RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACION DE UN PROYECTO REGIONAL DE RECONVERSION INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA	64

INDICE DE CUADROS

I:	CENTROAMERICA: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES DECADA DE LOS OCHENTAS	11
II:	COSTA RICA: EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES 1985 - 1991	17
III:	COSTA RICA: TABLA DE CAT PARA CONTRATOS DE EXPORTACION APROBADOS DESPUES DEL 08/05/90 A LA FECHA	19
IV:	COSTA RICA: MOVIMIENTO ANUAL DE CERTIFICADOS DE ABOYO TRIBUTARIO (CAT) 1973 - 1990	24
V:	ESQUEMAS Y PRESUPUESTOS DE LOS PROYECTOS DE BID .	68
VI:	ESQUEMA DEL PRADIC Y PRESUPUESTO	69
VII:	MATRIZ DE FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS NACIONALES DE INVERSION EN DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS	71
VIII:	PROPUESTA DE MARCO INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCION Y COORDINACION DEL PROGRAMA DE ACTIVIDADES REGIONALES	74
ANEXO I	DP/CAM/91/009: Listado de Informes Preparados	75

INTRODUCCION Y RESUMEN EJECUTIVO

Los procesos de estabilización y de ajuste estructural aplicados en los países centroamericanos durante la década de los ochentas, se han caracterizado por la aplicación de políticas orientadas al logro de los siguientes objetivos:

- restablecimiento de la estabilidad macroeconómica;
- incremento de la productividad mediante la ampliación del mercado con la desgravación arancelaria;
- eliminación de otros factores causantes del sesgo antiexportador; y
- fomento de las exportaciones no tradicionales, estableciendo tipos de cambio reales y otorgando incentivos fiscales.

Esas políticas e instrumentos provocan el efecto deseable de la expansión espontánea de actividades que cuentan con ventaja comparativa, así como de actividades tecnológicamente sencillas, basadas fundamentalmente en mano de obra relativamente barata y la dotación de otros recursos disponibles en un país. Por otra parte, los esquemas de incentivos a las exportaciones tienen el objetivo de reorientar los recursos productivos hacia el sector exportador y tienden a compensar el sesgo antiexportador mientras éste persiste y a mejorar la posición competitiva en costos en el mercado internacional.

Sin embargo, las políticas e instrumentos contenidos en los programas de estabilización y ajuste así como en los esquemas de incentivos a las exportaciones, no necesariamente aseguran el incremento de la eficiencia en la producción de los países, ni necesariamente propician una *transformación productiva basada en el incremento de la productividad y en el desarrollo de ventajas competitivas del aparato productivo*, de manera que la producción sea una producción exportable y reúna los requisitos de cumplimiento con los requerimientos de la demanda en los mercados internacionales. Adicionalmente, los programas de estabilización y ajuste tradicionales no necesariamente favorecen, o al menos no en la magnitud necesaria, el desarrollo de actividades de alto valor agregado competitivo, que generen efectos dinámicos sobre el resto de la economía, y que formen parte de los sectores más dinámicos en el comercio internacional.

Lo anterior significa que los procesos de apertura de las economías, con el impulso de programas de ajuste estructural y de promoción de exportaciones mediante incentivos fiscales, deben ser complementados con estrategias comerciales e industriales adecuadas para propiciar una transformación productiva basada en productividad, que contribuya a mejorar la competitividad genuina de la producción nacional actual y potencial de cada país en el mercado local e internacional, y a ampliar la estructura productiva para incrementar las exportaciones. Ello es especialmente relevante para los países centroamericanos, en los que el tamaño y las capacidades de reconversión de las empresas son bastante reducidas; la pequeña y mediana empresa no cuenta con la información ni los mecanismos necesarios para emprender

procesos de reconversión y hacer frente a una mayor competencia en el mercado.

En consideración de lo anteriormente dicho, en todos los países de la región se han elaborado propuestas para desarrollar programas de reconversión industrial, elaboradas por consultores internacionales, por los gobiernos mismos o bien por las asociaciones gremiales privadas, para apoyar al sector productivo en el mejoramiento de su productividad ante el inminente incremento de la competencia externa como consecuencia de los programas de apertura económica.

Sin embargo, con excepción de El Salvador, ningún país cuenta con el financiamiento ni la asistencia técnica internacional requerida para desarrollar los programas, siendo ésta la principal razón por la que los éstos no se ejecutan del todo o no se desarrollan con la eficacia requerida. Aparte de lo anterior, en ningún caso se ha logrado que exista una coordinación estrecha entre las autoridades de los gobiernos y las asociaciones gremiales, que se exprese en la remoción explícita de obstáculos exógenos que afectan la competitividad de las empresas. Ello ha conducido a una creciente frustración en la ejecución de los programas, ya que al no contarse con la remoción de los obstáculos exógenos a la competitividad, por una parte, y al no contarse con la asistencia técnica necesaria para remover los obstáculos endógenos a la competitividad de las empresas, por otra, éstas pierden el interés en los programas de reconversión industrial.

En cuanto a la integración económica subregional, la importancia de ésta para el desarrollo de las economías de la región es reconocida por los Presidentes centroamericanos; reunidos en Antigua Guatemala en junio de 1990, los Presidentes aprobaron el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), que tiene como objetivo reactivar el proceso de integración económica centroamericana *bajo un nuevo enfoque de vinculación regional*, de integración conjunta en la economía internacional.

En relación a la reconversión industrial, los acuerdos presidenciales han encontrado su ejecución en dos campos:

1. La puesta en marcha del Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que incluye dentro de sus componentes un subcomponente denominado "Competitividad de los Sectores Productivos", que será ejecutado por la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP); y
2. la elaboración del Perfil de Proyecto de Inversión en Desarrollo Científico y Tecnológico de los Sectores Productivos, que en cumplimiento de los mandatos presidenciales las autoridades nacionales competentes en ciencia y tecnología de los países de la región concluyeron recientemente.

Los dos proyectos regionales tienen una importancia trascendental para la región, dado que con su ejecución se pueden sentar las bases para una mayor integración económica de los países y se podrá construir, a nivel regional, la competitividad estructural necesaria para fomentar una transformación productiva regional, basada en el desarrollo de ventajas competitivas regionales, y fortaleciendo un bloque centroamericano con mayor capacidad para desarrollar competitividad genuina que permita no sólo defender el mercado local, sino también una inserción exitosa en los mercados internacionales.

En el primer capítulo del presente reporte se describen los antecedentes de la política industrial de los países centroamericanos y los aspectos conceptuales de los programas de estabilización y ajuste estructural en la región. Además, se presenta una actualización de los esquemas de incentivos a las exportaciones que los países centroamericanos han promulgado para fomentar las exportaciones no tradicionales y se hace una apreciación crítica de éstos.

En el segundo capítulo se trata conceptualmente el tema de la transformación productiva, estableciendo las diversas opciones estratégicas por las que se puede optar para impulsar la transformación productiva en la región.

En el tercer capítulo se describen los programas nacionales de reconversión industrial propuestos o en ejecución en los países de la región.

En el cuarto capítulo se describen los avances en la elaboración y realización de programas regionales de reconversión industrial.

Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones finales para la elaboración de un programa de apoyo a la reconversión industrial en Centroamérica.

Principales conclusiones y recomendaciones

El estado actual de los programas nacionales y regionales de apoyo a la reconversión industrial en Centroamérica demuestra que existe un campo de acción importante, en el que se puede desarrollar actividades en los países de la región en el corto y mediano plazo, cubriendo una demanda insatisfecha, al no existir a la fecha ningún programa nacional de apoyo a la reconversión industrial de las empresas, con excepción de El Salvador, ni a nivel regional.

La necesidad de asistencia técnica en materia de desarrollo industrial en cada uno de los países de la región, es importante para apoyar a los gobiernos y a las asociaciones gremiales del sector privado en lo referente a la definición de una política industrial nacional y regional; hoy en día se carece de una política explícita orientada al fortalecimiento de la capacidad

competitiva del sector industrial y al desarrollo de los factores que son determinantes para el desarrollo de ventajas competitivas nacionales, considerando aspectos de competitividad estructural regional.

Ahora bien, si bien es cierto que la transformación productiva basada en el desarrollo de ventajas competitivas debe considerar una serie de factores, cuya adecuación para la competitividad es responsabilidad de los gobiernos, éstos no están en capacidad de adecuarlos a las necesidades competitivas de las empresas en el corto plazo. Los programas en marcha para la reforma del estado y de sus instituciones tomarán más tiempo para brindar el apoyo requerido por las empresas, y tampoco es de esperar que la inversión pública necesaria en infraestructura de apoyo a los sectores productivos se dé en el corto plazo. Además, el análisis de las propuestas y programas de reconversión en los países de la región, no parece indicar que los gobiernos tengan los recursos financieros y humanos para poder implementar programas de reconversión industrial, consistentes en el apoyo directo a las empresas para el mejoramiento de su gestión.

I. ANTECEDENTES DE LA POLITICA INDUSTRIAL Y ASPECTOS CONCEPTUALES DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA

A. Antecedentes de la política centroamericana de fomento al desarrollo industrial

Durante los años sesentas y setentas, la naturaleza de la integración económica centroamericana, y dentro de ella de la política de fomento al desarrollo industrial, fue la siguiente: altos aranceles a la importación de bienes para el consumo final, bajos aranceles para la importación de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, tipos de cambio fijos y sobrevaluados, y esquemas de incentivos fiscales para el fomento del desarrollo industrial.

Esa política permitía al sector productivo industrial mantener niveles de protección efectiva muy altos, facilitando a las empresas la absorción de distorsiones en su estructura de costos de la producción, tanto aquellas de naturaleza endógena²

² Los factores *endógenos* son aquellas variables determinantes del valor agregado nacional de la producción que pueden ser manipulados directamente por las empresas, tales como los costos internos de fabricación, los costos de almacenamiento y manejo de materiales, el margen de utilidad, los costos de mantenimiento, etc.); cuando el valor de esos factores excede el nivel necesario para ser competitivo internacionalmente, se habla de *distorsiones endógenas* del aparato productivo.

como aquellas de naturaleza exógena³, sin perder competitividad en el mercado interno y regional; la creación de distorsiones, exógenas y endógenas, creó un sesgo antiexportador en detrimento de la diversificación de las exportaciones fuera de la región, más allá de aquellas basadas en el aprovechamiento de ventajas comparativas naturales.

Esa política también beneficiaba a los gobiernos, en el sentido de que les permitía distorsionar la estructura de costos para establecer esquemas de subsidios a determinados sectores sociales y productivos, incrementando el gasto público financiado con una carga impositiva más alta a la producción, sin mayores consecuencias sobre la estabilidad macroeconómica y sobre la competitividad de las empresas en el mercado nacional y regional.

A finales de la década de los setentas se empezaron a hacer evidentes los problemas y distorsiones en la estructura económica de los países de la región, al debilitarse el esquema de desarrollo seguido, que marcó el inicio de una profunda crisis económica, de la que hoy en día todavía no se han recuperado. Los

orígenes de esa crisis se atribuyen a diversos factores, tanto internos como externos.

En el plano interno, la política de sustitución de importaciones que se venía impulsando para fomentar la industrialización no fue complementada con los elementos necesarios para diversificar las exportaciones extrarregionales, como en un inicio se pretendía; el esquema de sustitución de las importaciones aplicado se caracterizaba por un alto grado de rigidez, expresado en el mantenimiento inalterado de la política arancelaria, cambiaria y de los esquemas de incentivos fiscales para promover la industrialización dirigida al mercado interno, desde la firma del Tratado General sobre Integración Económica Centroamericana en 1960; el desarrollo estaba fuertemente condicionado por la evolución de los precios de los pocos productos primarios que se exportaban a los mercados internacionales y que financiaban las importaciones de bienes no producidos en la región, necesarios para impulsar la industrialización. Así, conforme se avanzó en la integración económica centroamericana, se incrementó la dependencia del financiamiento proveniente de las exportaciones de productos primarios a los mercados internacionales para el desarrollo industrial, pues ya no era posible restringir el uso de divisas ante problemas en la balanza de pagos, sin mayores consecuencias.

³ Los factores exógenos son aquellas variables determinantes del valor agregado nacional de la producción que no pueden ser manipulados directamente por las empresas, tales como el costo de las materias primas, los sueldos y salarios, los impuestos que se pagan al gobierno, las cargas sociales, las tarifas de los servicios públicos, la inflación, las tasas de interés, los costos de muellaje y de transporte interno en el país, etc.; cuando el valor de esos factores excede el nivel necesario para ser competitivo internacionalmente, se habla de *distorsiones exógenas* del aparato productivo.

A lo anterior se sumaron los conflictos políticos y militares que se acentuaron en algunos de los países, que condujeron a una reducción significativa del comercio intrarregional.

En el plano externo, durante la década de los setentas se dio una serie de acontecimientos internacionales, desatada en parte por las crisis del petróleo, y que marcó el inicio de cambios profundos en las relaciones económicas y comerciales internacionales* de gran significación para los países de la región. Lo anterior, complementado con el deterioro adicional de los términos de intercambio, producto del deterioro de los precios de los principales productos de exportación a los mercados internacionales, demostró la fragilidad del esquema de desarrollo seguido en la región. Las consecuencias sobre la balanza de pagos no se hicieron esperar, y no fue posible responder a los cambios en el entorno económico internacional con un incremento y una diversificación rápida de las exportaciones, dado que la estructura productiva industrial no estaba preparada para exportar fuera de la región (distorsiones endógenas) y por la existencia de distorsiones exógenas en la estructura de costos de la producción; se recurrió a mecanismos de deuda externa para compensar los saldos comerciales negativos, creando una carga muy pesada a los países ante su relativa incapacidad competitiva de hacer frente a los pagos de esa deuda con más producción exportable, y debilitando aún más el comercio intrarregional.

Al reducirse las posibilidades de financiamiento externo, primero por el deterioro en los términos de intercambio, y luego por el creciente pago del servicio de la deuda externa contraída, y al desacelerarse el comercio intrarregional, no fue posible mantener los niveles de gasto público que se venían ejecutando sin que se desestabilizaran las economías de la región. La desestabilización económica generó altos niveles de inflación y recesión, acompañados de una agudización de la situación social en los países, evidenciando las enormes limitaciones del esquema de desarrollo seguido y la urgencia de emprender acciones deliberadas para reorientar la estructura productiva hacia la producción de más y diversos productos que pudieran ser colocados competitivamente en los mercados internacionales.

Evidentemente el problema no era coyuntural, sino más bien estructural; no sólo era necesario recuperar y mantener la estabilidad en las economías de la región, sino que también era necesario realizar ajustes en la estructura productiva, de manera que ésta llegara a tener competitividad internacional y por esa vía se lograra incrementar los ingresos de divisas para restablecer la estabilidad económica, y a partir de ella iniciar el proceso de reactivación.

* Cabe destacar, dentro de este contexto, la revolución tecnológ. en marcha, producto del desarrollo de la informática y la biotecnología, así como la creciente participación de los países del sudeste asiático en el comercio internacional de manufacturas, que ha modificado la participación relativa de los países industrializados en ese comercio.

B. Los programas de estabilización y ajuste estructural

Los programas de estabilización aplicados en los países de la región en los últimos años, han estado orientados a la desaceleración del proceso inflacionario, con esfuerzos para reducir el déficit fiscal (disminuyendo el gasto público e incrementando los ingresos), corregir las tarifas de los servicios públicos (eliminando subsidios), reformar el sistema impositivo (ampliando la base tributaria para recaudar más impuestos del consumidor y menos del sector productivo), y corregir el valor de las monedas (devaluando fuertemente); esos esfuerzos han tendido a lograr la estabilización reduciendo la demanda interna.

Por su parte, los programas de ajuste estructural han estado orientados a ampliar el mercado e incrementar la eficiencia y la productividad en la producción, reduciendo las distorsiones (exógenas) existentes en la economía, causantes del sesgo antiexportador; de esta manera se pretende incrementar la competitividad de la producción para exportar a los mercados internacionales. Las políticas contenidas en los programas de ajuste estructural son básicamente la desgravación arancelaria (reduciendo los aranceles a la importación) y la eliminación de otros obstáculos a las importaciones, la política de precios (eliminando subsidios, exoneraciones y fijación de precios), la política impositiva (liberando de impuestos a la producción) y la política de finanzas públicas (reduciendo el déficit fiscal y la participación del estado en la economía).

Mediante esas políticas se persigue "eliminar o reducir, sustancialmente, los obstáculos y entramientos que impiden un uso adecuado de los factores de la producción, para así acelerar el desarrollo económico ..."⁵, modificando la rentabilidad relativa de las diferentes actividades productivas y buscando una transformación de la estructura productiva, para que existan en el mercado únicamente aquellas actividades que poseen ventaja comparativa para competir exitosamente a nivel nacional e internacional.

En el campo arancelario, por ejemplo, la política de ajuste estructural ha estado orientada a reducir los aranceles sobre los bienes finales, para inducir la adecuación de la oferta de la producción a condiciones de más competencia en el mercado local, con lo que supuestamente se logra competitividad en los mercados internacionales. Los programas de desgravación arancelaria los han ido aplicando los países centroamericanos individualmente; sin embargo, durante 1991 se negoció un arancel externo común que entrará en vigor a partir de 1993, estableciendo un techo arancelario de 20 por ciento y un piso arancelario de 5 por ciento.

⁵ Lizano, E., Programa de Ajuste Estructural. En: Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1990, Pág. 28.

En materia cambiaria, en todos los países de la región se ha aplicado una política cambiaria activa, aplicando ajustes periódicos en el tipo de cambio, para lograr tipos de cambio reales y mantener la competitividad de las exportaciones.

Por otra parte, ante la necesidad urgente de incrementar los ingresos por concepto de exportación, todos los países de la región han complementado sus programas de ajuste estructural con políticas explícitas de fomento de las exportaciones; para ello se promulgaron en cada uno de los países esquemas de incentivos a las exportaciones, tales como los regímenes de zonas francas, admisión temporal (maquila), y de incentivos a la exportación de productos no tradicionales que tradicionalmente se vendían en el mercado local y regional. El objetivo de esas políticas deliberadas de fomento de las exportaciones ha sido reorientar los recursos hacia el sector exportador y compensar el sesgo antiexportador existente. Esos incentivos han tenido, además, el propósito de hacer atractiva la inversión extranjera, en complemento a la inversión nacional.

En resumen, los procesos de estabilización y de ajuste estructural aplicados en los países centroamericanos durante la década de los ochentas, se han caracterizado por la aplicación de políticas orientadas al logro de los siguientes objetivos:

- restablecimiento de la estabilidad macroeconómica;
- incremento de la productividad mediante la ampliación del mercado con la desgravación arancelaria;
- eliminación de otros factores causantes del sesgo antiexportador; y
- fomento de las exportaciones no tradicionales, estableciendo tipos de cambio reales y otorgando incentivos fiscales.

El efecto combinado de esas políticas puede clasificarse en dos categorías:

1. Al reducir la protección a las actividades productivas como consecuencia de la desgravación arancelaria, se crea presión a las empresas para reducir las distorsiones (endógenas) existentes en su estructura de costos, forzándolas a elevar sus niveles de productividad para poder competir en el mercado.
2. La reducción y compensación del sesgo antiexportador (distorsiones exógenas), devaluando la moneda y otorgando incentivos a las exportaciones, genera un incremento de la competitividad de la producción en los mercados internacionales.

C. La política deliberada de promoción de las exportaciones no tradicionales

Como se mencionó, en respuesta a la crisis y ante la urgente necesidad de incrementar los ingresos por concepto de exportaciones, los países centroamericanos promulgaron leyes de incentivos para fomentar las exportaciones no tradicionales, a través de los siguientes esquemas:

- a. Régimen de zonas francas;
- b. Régimen de admisión temporal (maquila);
- c. Régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales.

El *régimen de zonas francas* utiliza el concepto de extraterritorialidad en cuanto a la aplicabilidad de las leyes vigentes para las actividades económicas en el resto de un país. Es un régimen ampliamente utilizado fundamentalmente para el fomento de las inversiones extranjeras, que permite aprovechar las ventajas comparativas de un país, por ejemplo, el bajo costo y la abundancia de mano de obra. Usualmente, el régimen de zonas francas se aplica en determinadas zonas geográficas, tales como aquellas cercanas a los puertos marítimos y los aeropuertos, de manera que las empresas allí instaladas cuenten con las facilidades necesarias para una rápida y eficiente entrada y salida de las mercancías a las zonas, en las cuales se pueden almacenar, ensamblar, transformar y comerciar productos que se comercializarán en el exterior.

Los incentivos que usualmente se otorgan a las empresas acogidas a este régimen son los siguientes:

- exoneración de aranceles a la importación;
- exoneración del impuesto sobre la renta;
- exoneración de otros impuestos (municipales, territoriales, etc.);
- libre manejo y tenencia de divisas.

El *régimen de admisión temporal* es un régimen aduanero que permite la internación temporal de mercancía al territorio nacional, para ser reparada, ensamblada o transformada en otro producto que posteriormente será reexportado.

Al igual que el régimen de zonas francas, su propósito es ofrecer a inversionistas nacionales y extranjeros la posibilidad de aprovechar las ventajas comparativas de un país. Con el régimen de admisión temporal, también denominado régimen de maquila, se persigue facilitar a las empresas de los países desarrollados realizar en los países en desarrollo aquellas fases del proceso productivo que son más intensivas en mano de obra, como lo es el ensamblaje final de ciertos bienes (prendas de vestir, componentes electrónicos). Este esquema complementa al existente en los países industrializados, que consiste en permitir que las empresas exporten temporalmente piezas a ensamblar en países en desarrollo, cobrando aranceles al reingreso de la mercancía convertida en un producto final, únicamente sobre el valor agregado generado en el exterior.

Los incentivos que ese tipo de operación usualmente recibe en los países en desarrollo son:

- exoneración del impuesto sobre la renta; y
- suspensión temporal de derechos arancelarios, sujeta a la reexportación de los bienes introducidos al país dentro de un plazo preestablecido.

Un tercer esquema de incentivos a las exportaciones es el *régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales*, que se aplica tanto a los productos agrícolas como a los productos industriales y agroindustriales.

Desde el punto de vista de incremento y reorientación de la producción industrial de la región centroamericana, este régimen es quizás el más importante, dado que fomenta la reorientación de la producción de la estructura productiva industrial desarrollada bajo el esquema de sustitución de importaciones hacia los mercados de exportación.

Además de los incentivos que se ofrecen en los otros regímenes, el régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales otorga usualmente como incentivo adicional un certificado de abono o reintegro tributario. El certificado de abono o reintegro tributario cumple varias funciones. Por una parte compensa el sesgo antiexportador, mientras éste se reduce con los programas de ajuste estructural, reestableciendo a las empresas su competitividad internacional. Por otra parte se justifica como "premio" o ayuda especial a las empresas que reorienten su producción hacia la exportación extrarregional; se aduce que es necesario apoyar financieramente a las empresas en el inicio de su esfuerzo por conquistar nuevos mercados, lo que normalmente está asociado a altos costos para la introducción de los productos al mercado, y que ese apoyo es necesario hasta que las empresas logren consolidarse en el mercado internacional. Finalmente, se argumenta que es un incentivo para promover la integración vertical, al otorga, en la mayoría de los casos, a partir de un mínimo de valor agregado nacional.

En el Cuadro I se presentan los diversos incentivos a las exportaciones que los países centroamericanos otorgaron bajo los diferentes regímenes promulgados durante la década de los ochentas. Estos incentivos fueron recientemente variados en algunos países, haciéndolos menos "generosos" desde el punto de vista fiscal. Los incentivos que actualmente se otorgan en cada uno de los países de la región se describen a continuación.

C U A D R O I

PAISES CENTROAMERICANOS
 REGIMENES DE INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES
 DECADA DE LOS OCHENTAS

INCENTIVOS	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA
REGIMEN DE ZONAS FRANCAS	X	X	X	X	X
REGIMEN DE ADMISION TEMPORAL (MAQUILA)	X	X	X	X	X
REGIMEN DE INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES	X	X	X		X
- certificado de abono tributario		HASTA UN 30% SOBRE EL VALOR FOB	HASTA UN 15% SOBRE EL VALOR FOB		HASTA UN 20% SOBRE EL VALOR FOB
- exoneración impuesto de renta	X	X			X
- exoneración arancelaria	X	X			X

Fuente: Elaboración propia, con base en: Alonso, E., de la Ossa, A., Exportaciones no tradicionales e Centroamérica, FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 31, Mayo 1990, y Alonso, E., Bases elaboración de una estrategia sobre promoción de exportaciones y transformación productiva en Ecuador, INCRE, abril 1991.

Los regímenes de incentivos a las exportaciones actualmente vigentes en los países centroamericanos⁶

Guatemala

En junio de 1989 se creó la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila⁷, en sustitución de la Ley de Incentivos a las Empresas Industriales de Exportación.⁸ En la nueva ley se establecen cuatro diferentes regímenes para las exportaciones no tradicionales:⁹

1. Admisión Temporal.
2. Devolución de Derechos.
3. Reposición con Franquicia Arancelaria.
4. Exportación.

Las empresas que clasifiquen bajo los regímenes mencionados pueden obtener los siguientes beneficios:

1. Exoneración del impuesto sobre la renta sobre aquella parte de las utilidades destinada a la exportación a terceros mercados.
2. Suspensión temporal (o exoneración definitiva) de derechos arancelarios y otros impuestos sobre materias primas, productos intermedios y bienes de capital.
3. Exoneración total de impuestos de exportación.

Existe también un Decreto (No. 22-84) de marzo de 1984, mediante el cual se establece un Certificado de Abono Tributario de un 10 por ciento a un 15 por ciento sobre el valor fob de las exportaciones; sin embargo, este incentivo a las exportaciones nunca entró en operación, al no existir consenso dentro del Gobierno acerca de su conveniencia desde el punto de vista

⁶ Las siguientes apreciaciones se basan en una versión actualizada de: Alonso, E., La política comercial externa y la reconversión industrial: Perspectivas para Centroamérica, mimeo, junio 1991.

⁷ Decreto 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Diario de Centro América, Guatemala, 19 de junio 1989.

⁸ Decreto-Ley No. 21-84 de 1984.

⁹ En la nueva ley se establece que las exportaciones de los siguientes productos no gozarán de los beneficios: "café en cualquier forma; cardamomo en cereza, permanino y oro; ajonjolí sin descortezar; banano fresco; ganado bovino de raza fina y ordinaria; carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada; azúcar de caña refinada, sin refinar y melaza; algodón sin cardar; petróleo crudo sin refinar y madera en troza, rolliza, tabla y tablón." Estos productos se consideran como productos de exportación tradicional. Los demás productos que se exporten se consideran como productos de exportación no tradicional.

fiscal.¹⁰

Por otra parte, en noviembre de 1989 se promulgó la Ley de Zonas Francas¹¹, mediante la cual se establecen los beneficios de exoneraciones arancelarias y de impuesto sobre la renta para las empresas que operen en zonas francas y cuyas actividades estén orientadas a las exportaciones fuera de la región centroamericana.

El Salvador

En marzo de 1990 se derogó la Ley de Fomento de las Exportaciones,¹² sustituyéndola por la Ley de Reactivación de las Exportaciones¹³ y la Ley de Régimen de Zonas Francas y de Recintos Fiscales, considerando que "los instrumentos jurídicos vigentes relacionados con el comercio exterior, no están de acuerdo con la tendencia actual del comercio internacional..."¹⁴

La Ley de Reactivación de las Exportaciones contempla los siguientes beneficios a las exportaciones no tradicionales:¹⁵

1. Reintegro del 8 por ciento del valor fob de las exportaciones en compensación por los aranceles de importación cancelados con anterioridad y otros impuestos indirectos generados por la actividad exportadora.
2. Exención total del impuesto de timbres sobre las exportaciones y de los impuestos indirectos que tengan como hecho generador la exportación.
3. Las empresas que exporten el 100 por ciento de su producción o sean comercializadoras internacionales, estarán exentas del impuesto sobre el patrimonio.¹⁶

¹⁰ Samayoa Urrea, Otto, Políticas de Desarrollo de las Exportaciones de Productos No Tradicionales en Centroamérica, Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, SIECA, Centro de Estudios e Investigaciones Económicas (CEIE), Guatemala, setiembre 1989.

¹¹ Decreto No. 65-89.

¹² Ley de Fomento de Exportaciones, Decreto No. 315 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, marzo 1986.

¹³ Decreto Legislativo 460 del 15 de marzo de 1990.

¹⁴ Considerando III del Decreto Legislativo 460, Op. cit.

¹⁵ Se excluyen de los beneficios de la ley las exportaciones de café, azúcar y algodón sin ningún procesamiento industrial, considerados como productos de exportación tradicional. Véanse los artículos 2 y 5 del Decreto 460, Op. cit.

¹⁶ Este beneficio se otorga también a las empresas dedicadas a las actividades de la maquila o ensamblaje. Véase el Artículo 7 del Decreto 460, Op. cit., así como el artículo 18, Capítulo V, del Decreto Ejecutivo No. 68, "Reglamento General de la Ley de Reactivación de las Exportaciones", del 27

La Ley de Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales regula las actividades de empresas acogidas a los regímenes de zonas francas y admisión temporal, otorgando a las empresas que se acojan a ellos, los beneficios de exoneración del impuesto sobre la renta y exoneración o suspensión temporal de tributos a las importaciones.

Honduras

En marzo de 1990 se promulgó el Decreto 18-90,¹⁷ en el que se eliminaron todas las exoneraciones fiscales y los subsidios, incluidos aquellos que disfrutaba el sector exportador,¹⁸ considerando aspectos tales como el reordenamiento de las finanzas del Estado, así como el ajuste estructural de la economía en su conjunto.¹⁹

Sin embargo, se mantuvo la vigencia de la ley que regula el Régimen de Importación Temporal²⁰, con el cual se regulan las operaciones de ensamblaje (maquila) y se otorgan la exoneración del impuesto sobre la renta y la suspensión de derechos arancelarios a las empresas acogidas al régimen. También se mantiene la vigencia de la Ley Constitutiva de las Zonas Industriales de Procesamiento para las Exportaciones²¹, por medio de la cual se posibilita a empresas privadas administrar la operación de parques industriales bajo el régimen de zonas francas, y que ofrece a las empresas que allí operan los beneficios de exoneración de impuesto sobre la renta y de aranceles para la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital.

de noviembre de 1990.

¹⁷ Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, La Gaceta, marzo 12, 1990.

¹⁸ Se eliminó la Ley de Fomento a las Exportaciones (Decreto Legislativo No. 61-87), que ofrecía un Certificado de Fomento a las Exportaciones (CEFEX) para las exportaciones de productos no tradicionales a mercados fuera del centroamericano. También se eliminó el Certificado Transferible de Opción a Divisas por Exportación (CETRA), que se otorgaba por un 40% de las divisas por concepto de exportaciones realizadas, y daba al exportador el derecho de utilizarlo para la importación de insumos para la exportación, hacer remesas de pagos al exterior o venderlo a terceros.

¹⁹ Considerandos al Decreto No. 18-90 del Congreso Nacional, Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, La Gaceta, 12 de marzo de 1990.

²⁰ Decreto No. 37 del Poder Ejecutivo, aprobado mediante Decreto 8-85 del Congreso Nacional.

²¹ Decreto 37-87.

Nicaragua

En Nicaragua no fue sino hasta el mes de agosto de 1991 que se promulgó la legislación para fomentar las exportaciones. La Ley de Fomento a las Exportaciones²² contempla los siguientes incentivos a las exportaciones, tradicionales y no tradicionales, fuera de la región centroamericana:

1. Exención de impuestos y derechos a las importaciones de materias primas, productos intermedios y bienes de capital.
2. Exención del impuesto general de ventas en la compra de insumos nacionales destinados a la producción de exportación extrarregional.
3. Acceso a las divisas generadas con la exportación para el pago de importaciones.

Las exportaciones de productos no tradicionales gozan, además, de los siguientes beneficios:

- exención de un 80 por ciento del impuesto sobre la renta para el año 1991 y 1992, de 75 por ciento para 1993, de 70 por ciento para 1994, de 65 por ciento para 1995, y de 60 por ciento para 1996;
- Certificado de Beneficio Tributario de 15 por ciento sobre el valor fob para los años 1991, 1992 y 1993, de 10 por ciento para los años 1994 y 1995, y de 5 por ciento para 1996.

Para la obtención de los beneficios los exportadores deben firmar un contrato de exportación con el Estado, en el que se garantiza el otorgamiento de los incentivos hasta 1996.

Por otra parte, desde 1971 existe la Ley de Importación Temporal que facilita a las empresas la importación, libre de derechos, "de materias primas, envases y material de empaque que serán reexportados y/o confeccionados (maquilados)"²³.

Finalmente, también en agosto de 1991 se promulgó el Decreto de Zonas Francas Industriales de Exportación²⁴, mediante el cual se otorgan los beneficios usuales en este tipo de régimen, tales como exoneración de aranceles a la importación, exoneración del impuesto sobre la renta, de impuestos municipales, indirectos, selectivos, de exportación, etc.

²² Decreto No. 37-91 del 21 de agosto de 1991.

²³ Decreto No. 19, publicado en La Gaceta del 19 de enero de 1972, que rige desde el 26 de junio de 1971. Véase Compilación de Leyes Aduaneras de Nicaragua, Dirección General de Aduanas, Ministerio de Finanzas, Managua, octubre 1989.

²⁴ Decreto 91 del 2 de agosto de 1991.

Costa Rica

En Costa Rica se promulgó en 1984 la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (No. 6955), la que en su Capítulo III crea el Contrato de Exportación, como mecanismo jurídico para otorgar a las empresas exportadoras de productos no tradicionales²⁵ a mercados fuera de Centroamérica los siguientes beneficios:

1. Exoneración del 100 por ciento del impuesto sobre la renta.
2. Exoneración de impuestos para la importación de materia prima, productos intermedios, maquinaria y equipo.
3. Certificado de Abono Tributario (CAT) de un 15 por ciento sobre el valor FOB de las exportaciones que contengan más de un 35 por ciento de valor agregado nacional.

Además, fueron abolidos los impuestos de exportación para los productos no tradicionales. Los incentivos a las exportaciones no tradicionales contenidos en la ley No. 6955 tienen una vigencia de doce años a partir de 1984.

Igualmente, la Ley 6955 creó el Régimen de Admisión Temporal para las actividades de ensamblaje (maquila), en complemento a la ya existente la ley para zonas procesadoras de exportación, a través de las cuales se otorgan incentivos como la exoneración del impuesto sobre la renta y la exoneración de aranceles de importación y otros impuestos, y que permite la operación de parques industriales de parte de la empresa privada. El régimen de zonas francas también permite el libre manejo y tenencia de divisas.

Costa Rica ha sido el país centroamericano más exitoso con su programa de fomento de las exportaciones, logrando no solo una importante diversificación del sector externo, sino también una importante reorientación de los mercados de destino. En el Cuadro II se presenta la evolución de las exportaciones tradicionales y no tradicionales de Costa Rica en los últimos siete años.

²⁵ El Reglamento a la Ley 6955, referente al Contrato de Exportación, al Régimen de Admisión Temporal y al Consejo Nacional de Inversiones, establece como productos tradicionales los siguientes: café, banano, azúcar, carne, algodón, algunos granos básicos, y otros. En consecuencia, todos los otros productos son no tradicionales y su exportación puede disfrutar de los beneficios de la ley. Véase el Decreto Ejecutivo No. 15828-H de noviembre de 1984.

CUADRO II

CUADRO II
COSTA RICA
EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES POR MERCADOS DE DESTINO
1985 - 1991
(en miles de dólares)

EXPORTACIONES	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
EXPORTACIONES TOTALES (1)	962.5	1.126.4	1.176.4	1.235.0	1.435.9	1.475.7	1.570
tasa de crecimiento		17.0%	4.0%	7.2%	16.0%	1.3%	6.9%
TRADICIONALES	594.1	721.7	678.4	671.5	707.3	666.5	733
tasa de crecimiento		21.5%	-6.0%	-1.0%	5.3%	-6.0%	10.0%
NO TRADICIONALES (1)	368.4	404.7	492.3	563.5	748.6	809.2	845
tasa de crecimiento		10.0%	21.6%	18.5%	28.3%	8.1%	4.4%
EXPORTACIONES TOTALES (2)	927.5	1.009.8	1.121.4	1.184.1	1.361.8	1.369.4	1.464.0
tasa de crecimiento		17.5%	2.9%	5.6%	15.0%	5.6%	6.9%
TRADICIONALES	594.1	721.7	678.4	671.5	707.3	666.5	733
tasa de crecimiento		21.5%	-6.0%	-1.0%	5.3%	-6.0%	10.0%
NO TRADICIONALES (2)	333.4	368.1	443.0	512.6	654.5	702.9	731
tasa de crecimiento		10.4%	20.3%	15.7%	27.7%	7.6%	4.0%
A CENTROAMERICA	134.4	92.0	98.0	114.9	128.4	133.5	n.d.
tasa de crecimiento		-31.5%	6.5%	17.3%	11.7%	3.9%	
A OTROS MERCADOS	199.0	276.1	345.0	397.7	526.1	569.4	n.d.
tasa de crecimiento		38.7%	25.0%	15.3%	32.3%	8.2%	

(1) Incluye exportaciones de naquila y desde zonas francas.

(2) No incluye exportaciones de naquila ni desde zonas francas.

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CEPRO), Costa Rica.

Sin embargo, el creciente sacrificio fiscal, su efecto sobre las finanzas públicas, y la presentación de demandas por impuestos de compensación en el exterior,²⁶ ha tenido como consecuencia la variación del esquema de incentivos a las exportaciones, reduciendo el porcentaje de subsidio en abono tributario. Este subsidio era del 15 por ciento sobre el valor fob a partir de 35 por ciento de valor agregado nacional, y de 20 por ciento a partir del 50.5 por ciento de valor agregado nacional,²⁷ y fue reducido a un máximo de 11 por ciento sobre el valor fob para las actividades de más del 55 por ciento de valor agregado nacional, y un mínimo de 7 por ciento sobre el valor fob a partir de 35 por ciento y hasta 40 por ciento de valor agregado nacional (contenido nacional) del producto exportado. Esos porcentajes disminuyen anualmente hasta situarse en un máximo de 5 por ciento y un mínimo de 3 por ciento en 1996, fecha en la que expira la ley de fomento de las exportaciones,²⁸ tal como se muestra en el Cuadro III.

²⁶ Véase al respecto el apartado D. del presente reporte.

²⁷ El porcentaje de 20 per cent se otorga también en función de los mercados, estando excluidos los mercados de Estados Unidos, Puerto Rico, Honduras y Panamá, por razones de compromisos anteriormente adquiridos de no elevación del porcentaje de CAT.

²⁸ Con el propósito de respetar a las empresas los contratos de exportación existentes antes de la fecha de modificación del porcentaje de CAT otorgado, el gobierno ofreció prolongar el periodo de vigencia de los contratos existentes hasta 1999, con un CAT de 10.5 per cent para un valor agregado nacional de 35 per cent hasta el 50.5 per cent y de 14 per cent para valor agregado nacional de más del 50.5 per cent para aquellas empresas que se acogieran a ese nuevo sistema; aquellas que no lo hicieran tendrán que pagar un 25 per cent de impuesto sobre el 15 per cent de CAT sobre el valor fob recibido por exportaciones realizadas.

CUADRO III

TABLA DE CAT PARA CONTRATOS DE EXPORTACION
APROBADOS DESPUES DEL 08/05/90 A LA FECHA

Valor agregado nacional	Año:	1992	1993	1994	1995	1996
De 35% a < 40%		7%	5%	3%	3%	3%
De 40% a < 45%		8%	6%	4%	3%	3%
De 45% a < 50%		9%	7%	5%	4%	3%
De 50% a < 55%		10%	8%	6%	5%	4%
De 55% a <100%		11%	9%	7%	6%	5%

Fuente: Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (GENPRO), Secretaría Técnica Consejo Nacional de Inversiones.

Por otra parte, como parte de los esfuerzos de reducción del sacrificio fiscal por incentivos a las exportaciones y, en general, de contención del gasto público, a partir de abril de 1992 se eliminó la exoneración del impuesto sobre la renta para las actividades acogidas al régimen de admisión temporal y al régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales (contrato de exportación).²⁹

En el Cuadro IV se presenta un comparativo de los sistemas de incentivos a las exportaciones vigentes en los países centroamericanos. En cuanto a incentivos de tipo cualitativo, tales como la ventanilla única para el trámite documentario y el seguro de crédito para las exportaciones, la primera existe y funciona generalmente a satisfacción del sector exportador en todos los países del área; el seguro de crédito a las exportaciones únicamente ha sido puesto en operación en Costa Rica recientemente (abril 1992).

²⁹ Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, su derogatoria y sus excepciones No. 7283, La Gaceta, abril 1992.

D. Alcances y limitaciones de los esquemas de incentivos a las exportaciones en los países centroamericanos³⁰

Los regímenes de maquila y zonas francas

Con frecuencia se argumenta que los regímenes de maquila y zonas francas tienen un efecto importante sobre la creación de empleo, la generación de divisas y la transferencia de tecnología.

Es indudable la potencial contribución de esos regímenes a la creación de empleo. Precisamente la característica de regímenes de excepción con respecto a las regulaciones de la actividad económica en un país los hace atractivos a las empresas extranjeras.

Al contrario del beneficio en la creación de empleo, la generación de divisas a través de esos regímenes es relativa. Las empresas extranjeras no buscan necesariamente la incorporación de componentes nacionales en los productos, sino ubicar en los países con abundante mano de obra y de bajo costo, aquellos eslabones de la cadena productiva de más alto costo en su país de origen, que son intensivos en mano de obra (actividades de ensamblaje).

En el caso de la maquila, esa tendencia se refuerza con el establecimiento de regímenes aduaneros especiales que en los países desarrollados han creado para facilitar las operaciones de maquila de sus empresas en el exterior. Desde ese punto de vista, las empresas extranjeras no necesariamente están interesadas en adquirir componentes de producción nacional, con lo que esos regímenes no necesariamente fomentan la integración vertical con el resto de la economía, a través de la generación de un mayor valor agregado nacional.

El establecimiento de empresas extranjeras en zonas francas y bajo el régimen de maquila tampoco garantiza la transferencia de tecnología, al no existir, al menos en un inicio, una integración con el resto de la economía.

Si bien en algunos casos, los regímenes de zonas francas y de admisión temporal contemplan la posibilidad de incorporar componentes nacionales en los procesos productivos,³¹ ello no es

³⁰ Las siguientes apreciaciones se basan en Alonso, E., Resumen Ejecutivo, Bases para la elaboración de una estrategia de promoción de las exportaciones, las inversiones y la transformación productiva del Ecuador, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), abril 1990.

³¹ Las ventas de insumos de empresas nacionales a las empresas instaladas en las zonas francas se consideran como exportaciones, gozando así de los beneficios que se establecen a través de los regímenes de incentivos a las exportaciones no tradicionales.

fácilmente realizable, si la producción nacional no goza de la competitividad requerida, en calidad y precio, para competir adecuadamente en el mercado frente a los productos importados.

Finalmente, los regímenes de maquila y zonas francas²² dejan al margen la promoción de las exportaciones de la estructura productiva de los países, desarrollada en las últimas décadas y dirigida al abastecimiento del mercado interno y subregional. Aún así, esos regímenes son importantes, pero no deben ser concebidos como fines en sí mismos, sino como parte integral de una estrategia que abarque la transformación de la estructura productiva actual, la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones extranjeras.

El régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales

El régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales, si bien también está destinado a la promoción de las inversiones extranjeras, abarca la promoción de las exportaciones de la estructura productiva actual de los países, así como su orientación hacia las exportaciones.

Uno de los incentivos diferentes que este régimen ofrece es, como se mencionó, el certificado de abono o reintegro tributario, que en la mayoría de los casos se otorga sobre el valor fob de la exportación y en función del valor agregado nacional.

La existencia de un monto mínimo de valor agregado nacional, como requisito para poder optar por el certificado de abono o reintegro tributario representa un importante incentivo a las empresas para utilizar materias primas y componentes producidos nacionalmente e incorporarlos al proceso productivo destinado a la exportación. Sin embargo, esta modalidad para fomentar la integración vertical puede generar efectos no deseables sobre la competitividad, tales como los siguientes:

1. Generación de valor agregado nacional no competitivo

El fomento de una mayor sustitución de importaciones por producción local para lograr una mayor integración vertical de la economía, otorgando el certificado de abono tributario en función del valor agregado nacional, puede conducir a que las

²² Las empresas nacionales también pueden optar por el régimen de zonas francas; sin embargo, ello significaría para aquellas empresas ya constituidas que abastecen el mercado local, tener que trasladar sus operaciones a los parques industriales; además, tendrán limitaciones importantes en cuanto al porcentaje de su producción que destinen al mercado local. De ahí que se afirme que este régimen no está dirigido a las empresas nacionales. En el caso de empresas nuevas, creadas exclusivamente para la exportación, sí sería factible que se instalen en las zonas francas, gozando de los beneficios que éstas ofrecen. En el caso del régimen de admisión temporal, las empresas nacionales pueden acogerse a él, pero para ello deberán entrar en negocios de subcontratación con empresas extranjeras y tienen grandes limitaciones para operar en el mercado local.

empresas incrementen las distorsiones endógenas en sus estructuras de costos, por ejemplo, incrementando su endeudamiento con los bancos comerciales, disminuyendo sus niveles de eficiencia, etc., con lo cual se incrementa el valor agregado nacional, pero haciéndolo no competitivo internacionalmente.

El no hacer ninguna distinción entre un valor agregado nacional competitivo y un valor agregado nacional no competitivo, puede hacer que las empresas incrementen las distorsiones endógenas para poder optar por el incentivo, desvirtuando su objetivo inicial y convirtiéndolo en necesario para que las empresas sean competitivas en el mercado internacional.³³

2. El CAT promueve las importaciones.

El otorgamiento del CAT sobre el valor fob de las exportaciones, que incluye el componente importado, abarata relativamente el componente importado en relación con la producción nacional de insumos, con lo que fomenta una creciente incorporación de componentes importados en los productos de exportación.

El doble efecto descrito en los puntos 1. y 2. puede conducir en la realidad a que por una parte, las empresas no se preocupen por la reducción de distorsiones endógenas (eficiencia productiva, márgenes de utilidad, etc.), ya que ello implicaría no calificar para el incentivo; por otra parte, puede conducir a que las empresas prefieran adquirir los componentes de su producto (materias primas y bienes intermedios) en el exterior por ser relativamente más baratos del exterior, ya que el mismo incentivo se los abarata en comparación con la producción nacional de esos insumos.

3. El sacrificio fiscal por concepto del otorgamiento de los certificados de abono tributario para compensar distorsiones exógenas y endógenas, puede generar nuevas distorsiones en la estructura de los costos de producción de otros sectores de la economía.

Al tener que incurrir en un sacrificio fiscal por el otorgamiento de los certificados de abono tributario, se reducen las posibilidades de disminuir el déficit fiscal, en especial si la estrategia es exitosa; otros sectores de la economía tienen que cubrir el subsidio al sector exportador, lo cual genera distorsiones que incrementan los costos internos de la producción y afectan negativamente la competitividad.

³³ Se ha dado el caso de empresas extranjeras, que al no alcanzar el nivel de valor agregado nacional requerido, optan por un mayor endeudamiento nacional en lugar de invertir recursos propios del exterior, para así incrementarlo.

El caso de Costa Rica ilustra muy bien esta situación; el éxito obtenido en el incremento de las exportaciones ha ido acompañado de un creciente sacrificio fiscal (véase el Cuadro V). En 1990, últimas cifras disponibles, ese sacrificio representó aproximadamente el 8 por ciento del presupuesto nacional,

considerando solamente el sacrificio fiscal por concepto de certificados de abono tributario otorgados al sector exportador.

Cuadro V

COSTA RICA
Movimiento anual de Certificados de Abono Tributario (CAT)
1973 - 1990 (en millones de colones corrientes)

Año	Monto	Año	Monto
1973	1.607.569	1982	383.348.104
1974	6.493.662	1983	382.248.865
1975	18.252.662	1984	640.357.243
1976	41.103.281	1985	973.481.487
1977	89.797.568	1986	1.553.782.707
1978	74.435.291	1987	2.030.454.608
1979	79.931.785	1988	3.880.205.774
1980	83.033.459	1989	5.394.901.055
1981	169.671.754	1990	7.362.198.083

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones, CENPRO.

4. Los incentivos a las exportaciones pueden generar demandas por impuestos de compensación en los mercados internacionales.

Al tratarse de subsidios, contrarios a las normas internacionales del comercio, las exportaciones realizadas pueden ser interpretadas como comercio desleal en los mercados internacionales. Nuevamente, el caso de Costa Rica es ilustrativo en este sentido; la presentación de demandas por impuestos de compensación para la exportación de algunos productos (varios tipos de flores, cemento, y otros), condujeron a la firma de Acuerdos de Suspensión en el otorgamiento de los incentivos a las exportaciones de los productos sujetos a las demandas.³⁴

³⁴ En el momento de la presentación de las demandas por impuestos de compensación, Costa Rica no era miembro del GATT, y por lo tanto no tenía derecho a la prueba de daño. Con la adhesión del país al GATT, a fines de 1990, se obtuvo el derecho a la prueba de daño, por lo que hoy en día difícilmente se le puede acusar de comercio desleal, dadas las cantidades relativamente pequeñas exportadas. Por otra parte, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe II (CBI II), aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en agosto de 1990, elimina el concepto de la acumulación de las exportaciones de los países beneficiarios de esa Iniciativa con las exportaciones de otros

5. Al haber complementado los programas de ajuste estructural con esquemas de incentivos para el fomento de las exportaciones, los países centroamericanos han buscado establecer un régimen de neutralidad ampliada, en el que el nivel de incentivos a las exportaciones es tan elevado como el nivel de incentivos a la sustitución de las importaciones (compensación de distorsiones).³⁵

Se buscaba que las empresas tuvieran igual incentivo para dedicarse a la sustitución de las importaciones o a la exportación. Sin embargo, conforme han avanzado los programas de ajuste y el proceso de eliminación de distorsiones, manteniendo en vigencia los esquemas de incentivos a las exportaciones, éstos se convierten en regímenes "pro-exportadores", caracterizados por brindar un mayor incentivo a las actividades de exportación que a las de sustitución de importaciones. Lo anterior es relevante para algunos de los países centroamericanos, ya que además de mantener los esquemas de incentivos a las exportaciones se ha procedido eliminar la legislación de incentivos a la sustitución de las importaciones.³⁶

Así, el objetivo de los programas de ajuste estructural, que es la adecuación de la oferta a condiciones de más competencia en el mercado local e internacional, se obstaculiza por los incentivos a las exportaciones. Esos incentivos contribuyen, por una parte, a generar más producción y más diversa; por otra, sin embargo, hacen que actividades no rentables permanezcan en el mercado. En todo caso, deberá cubrirse el costo fiscal resultante de la aplicación del sistema.

países. Ambos factores, la pertenencia al GATT y la CBI II disminuyen considerablemente la posibilidad de que las exportaciones de Costa Rica puedan ser sujetas de impuestos de compensación. Sin embargo, en general persiste la posibilidad de que esquemas de incentivos como los descritos sean cuestionados en el GATT, al tratarse claramente de subsidios al sector exportador.

³⁵ A diferencia del régimen de neutralidad ampliada, el régimen de neutralidad se define como el conjunto de medidas que permite a los exportadores competir con empresas extranjeras en los mercados internacionales en igualdad de condiciones en lo referente a mercados y políticas sin distorsiones. Los principales competidores funcionan en el marco de un tipo de cambio flexible y realista, libre intercambio de insumos y productos, mercados financieros y monetarios competitivos, e impuestos internos no discriminatorios. Véase Whee, Y., La política de exportaciones y su administración. Lecciones derivadas de Asia Oriental, Serie de Industria y Finanzas, Vol. 10, Banco Mundial, 1986.

³⁶ En todos los países de la región se eliminaron las leyes de incentivos al desarrollo industrial para el abastecimiento del mercado interno y regional; además, en algunos países (Honduras, Costa Rica), también se han eliminado adicionalmente gran cantidad de subsidios y exoneraciones que privilegiaban a determinados sectores.

Un efecto adicional de los programas de ajuste estructural complementados con esquemas de incentivos a las exportaciones es que, si los primeros contemplan la reducción de la protección en el mercado interno, pero con los segundos se crea una protección para el mercado externo, los sectores productivos tenderán a ampliar sus actividades de exportación, perdiendo competitividad en el mercado local y reduciendo su participación en él. Algunos estudios realizados al respecto han demostrado que varios sectores han perdido participación en el mercado nacional y se han concentrado en el sector de las exportaciones, ya que al existir proteccionismo para la actividad exportadora ésta se vuelve relativamente más rentable.³⁷

Los alcances y las limitaciones de los esquemas de incentivos a las exportaciones descritos, indica que se corre peligro de que el esfuerzo para lograr competitividad y crecimiento se logre únicamente mediante mecanismos espúreos³⁸ para bajar el precio de los productos en los mercados internacionales; esos mecanismos no necesariamente generan un incremento en la productividad, al menos en el corto plazo, y por ende no contribuyen a la generación de una competitividad genuina,³⁹ al no considerar la incorporación del progreso tecnológico. Tampoco se consideran otros aspectos (no precio), tales como la calidad de los productos, el servicio post-venta, la diferenciación de los productos, etc., que son igualmente factores determinantes de la competitividad.

En el corto plazo, los mecanismos espúreos para generar competitividad y crecimiento, pueden ser altamente efectivos⁴⁰, pero en el largo plazo, por no estar basados en incrementos de la productividad, son insostenibles; si la estrategia es exitosa, esos mecanismos pueden generar demandas por impuestos de compensación en el exterior, y al interior de los países pueden ocasionar un alto costo fiscal y crear nuevas distorsiones en el aparato productivo.

³⁷ Véase al respecto Zamora, R., et.al., La competitividad del sector industrial de Costa Rica, mimeo, 1991.

³⁸ Véase al respecto Jadresic, A., Transformación Productiva, Crecimiento y Competitividad Internacional. Consideraciones sobre la experiencia chilena. En: Pensamiento Iberoamericano, No. 17, 1990, págs.39-68.

³⁹ Entendida ésta como la capacidad, basada en productividad, de penetrar los mercados internacionales con exportaciones y de sustituir eficientemente importaciones.

⁴⁰ El caso de Costa Rica demuestra claramente que esos mecanismos han sido muy efectivos para lograr la diversificación de la producción y la inserción a la economía internacional.

II. LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA

Como se mencionó, los programas de estabilización y de ajuste estructural tradicionalmente se basan en políticas e instrumentos para revertir el sesgo antiexportador, por la vía de la corrección en las señales de los precios. Esas políticas e instrumentos provocan el efecto deseable de la expansión espontánea de actividades que cuentan con ventaja comparativa (natural) y de actividades tecnológicamente sencillas, basadas en mano de obra relativamente barata (etapa "fácil" de la promoción de las exportaciones). Sin embargo, puede ser que esas actividades se encuentren en los sectores menos dinámicos del comercio internacional o en aquellos en los que la competencia sea más intensa, con lo que su rentabilidad es reducida y su contribución a la reducción de la brecha comercial es limitada. "La experiencia demuestra que la reconversión a nivel de empresa no tiene lugar automáticamente en respuesta a cambios en las políticas macroeconómicas o variaciones rápidas en las condiciones globales."⁴¹

Por otra parte, los esquemas de incentivos a las exportaciones tienden a compensar el sesgo antiexportador mientras éste persiste y a mejorar la posición competitiva en costos en el mercado internacional. Sin embargo, esos esquemas, si bien pueden ser muy efectivos en el corto plazo, no son sostenibles en el largo plazo, no necesariamente fomentan la transformación de la estructura productiva basada en incrementos de la productividad, pueden generar nuevas distorsiones en la estructura de costos, y pueden generar un sesgo "pro-exportador", proteccionista de las actividades productivas "hacia afuera", ocasionando la pérdida del mercado local y una participación riesgosa en los mercados internacionales.

En síntesis, los programas de estabilización y ajuste y los esquemas de incentivos a las exportaciones no necesariamente aseguran el incremento de la eficiencia en la producción nacional, ni necesariamente propician una transformación productiva basada en el desarrollo de ventajas competitivas del aparato productivo, de manera que la producción reúna los requisitos para que efectivamente se convierta en producción exportable, desde el punto de vista de su cumplimiento con los requerimientos de la demanda en los mercados internacionales. Adicionalmente, los programas de estabilización y ajuste tradicionales no necesariamente favorecen, o al menos no en la magnitud necesaria, el desarrollo de actividades de alto valor agregado competitivo, que generen efectos dinámicos sobre el resto de la economía, y que formen parte de los sectores más dinámicos en el comercio internacional. "En las sofisticadas industrias que constituyen la columna vertebral de cualquier economía avanzada, una nación no hereda, sino más bien crea los más importantes factores de producción, tales como los recursos humanos calificados o una base científica. Además, el conjunto

⁴¹ Lieberman, I., *Industrial Restructuring, Policy and Practice*, Policy and Research Series No.9, The World Bank 1990, pág. 1.

de factores con que cuenta una nación en un momento particular es menos importante que la velocidad y la eficiencia con la cual los crea, mejora y utiliza en industrias particulares."⁴¹

Las ventajas comparativas (naturales y estáticas), como base para las actividades de exportación, pueden perderse y convertirse en desventajas comparativas, en el momento que otras naciones desarrollen ventajas competitivas (dinámicas), que se convierten en ventajas comparativas superiores a las del país que originalmente las tenía.

A. Mecanismos para lograr competitividad genuina en la producción

A nivel de un país, el desarrollo de ventajas competitivas y la competitividad genuina se pueden lograr eliminando las distorsiones exógenas (ajuste estructural) y suministrando un marco general, dentro del cual las empresas puedan desarrollar ventajas competitivas y competir en el mercado eliminando las distorsiones endógenas (reconversión industrial), y que considere, además, los siguientes elementos determinantes de la ventaja competitiva nacional, para lograr una transformación productiva basada en incrementos de la productividad y en el desarrollo de nuevos sectores productivos competitivos internacionalmente:⁴²

1. Condiciones factoriales.

Las empresas deben poder contar con factores de producción que contribuyan al desarrollo de ventajas competitivas. Tales factores no sólo se refieren a la disponibilidad suficiente de mano de obra, capital, recursos naturales e infraestructura, sino a la capacidad de esos factores de contribuir al desarrollo de las ventajas competitivas en las empresas y por ende del país.

La existencia de mano de obra debe ser una que cumpla con los requerimientos de la demanda de los sectores productivos que se reconvierten, en lo referente a su calidad, habilidades y destrezas, más allá de lo que es su costo relativo. Lo anterior es igualmente válido para la infraestructura física (puertos, aeropuertos, carreteras, sistemas de telecomunicaciones e información, etc.), que debe contribuir al incremento de la productividad de las empresas mediante un servicio eficiente, eficaz y oportuno y de bajo costo relativo. En lo referente al capital, el mercado financiero debe ser ágil, eficiente, y ofrecer diversas alternativas de financiamiento a las empresas.

⁴¹ Porter, M., The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York, 1990.

⁴² Porter, M., The Competitive Advantage of Nations, Caps. III. IV. Op.cit.

2. Condiciones de la demanda.

En una economía abierta la demanda es la que determina la producción, al contrario de economías fuertemente protegidas en las que el consumidor se ve obligado a consumir los productos de fabricación nacional. La apertura económica tiene dentro de sus objetivos devolver al consumidor su soberanía en cuanto a los productos y la calidad de éstos que desea consumir. La existencia de productos del exterior de mejor calidad y precio satisface adecuadamente la demanda del consumidor que, ante una oferta muy variada, se volverá cada vez más exigente por productos de mejor calidad; ello impulsa a las empresas nacionales a mejorar sus productos para que sean competitivos en el mercado.

3. Industrias relacionadas y de apoyo.

La existencia de industrias relacionadas y de apoyo, tales como empresas proveedoras de insumos y de servicios de consultoría a las empresas productoras de bienes finales, son también determinantes para el desarrollo de ventajas competitivas del país, de la industria y de las empresas en particular. Así, las empresas nacionales pueden desarrollar relaciones estrechas y alianzas estratégicas con sus proveedores "a la vuelta de la esquina", de manera que no sólo se cuente con un acceso rápido, eficiente y oportuno a insumos, productos intermedios y hasta bienes de capital, sino que además se establezcan sistemas de comunicación e intercambio de información conducentes al desarrollo de ventajas competitivas propias y de los productos que sus clientes fabrican.

La formación de un tejido industrial en el que exista un alto grado de cooperación entre las empresas productoras de bienes finales y los proveedores no sólo incrementa la competitividad internacional, sino que a la vez contribuye al desarrollo de sectores industriales proveedores con competitividad internacional.

El incremento de la productividad y competitividad de las empresas proveedoras, mediante el establecimiento de alianzas estratégicas con empresas productoras de bienes finales, coloca también a las primeras en capacidad de competir internacionalesmente. Esto también es un argumento importante a favor de la especialización de las diferentes empresas y en contra de una mayor integración vertical y horizontal a nivel de empresa, lo que normalmente conduce a procesos ineficientes de producción y abastecimiento de insumos de baja calidad internacional y reduce las posibilidades de lograr ventajas competitivas nacionales en la producción.

4. Estrategia, Estructura y Rivalidad de las empresas.

Finalmente, las condiciones bajo las cuales se crean, organizan y administran las empresas de un país, y el grado de rivalidad existente entre ellas, son determinantes para el desarrollo de ventajas competitivas. En un sistema de economía

abierta, en el que la competencia es mayor que en un sistema de economía caracterizado por un alto grado de protección, en la medida en que las empresas estén constantemente sometidas a una presión competitiva, éstas tendrán que preocuparse continuamente por su productividad y competitividad en el mercado, mediante la constante búsqueda y aplicación de técnicas gerenciales y de manejo de empresas modernas, acordes con las necesidades del momento.

A lo anterior debe agregarse un marco legal e institucional que propicie la competencia y evite la creación de mercados cautivos y la formación de acuerdos de mercado entre las empresas (monopolios, oligopolios, etc.).

El desarrollo de ventajas competitivas considerando los factores determinantes descritos, implica la existencia de un marco institucional en los sectores público y privado para definir e implementar políticas "exógenas" a las empresas que contribuyan a mejorar su productividad; tales políticas son, por ejemplo, la definición de una política general en ciencia y tecnología, dirigida a cubrir necesidades de los sectores productivos en cuanto a la innovación y desarrollo de procesos productivos y de nuevos productos, y las políticas de educación y de capacitación en general, que deberán formularse de acuerdo a las necesidades de los sectores productivos.

El marco institucional para el desenvolvimiento competitivo de las empresas debe comprender, además, la facilitación de trámites y procedimientos burocráticos, la facilitación de información y asesoría a las empresas, etc., y la atención de las necesidades de incremento de la productividad en las empresas suministrando, por ejemplo, asistencia técnica en organización de la producción, control de calidad, planeamiento estratégico, capacitación de la fuerza laboral, desarrollo, transferencia y difusión de tecnología, comercialización nacional e internacional, etc.. Asimismo, debe comprender la provisión de servicios altamente eficientes, efectivos y a bajo costo, tales como energía, telecomunicaciones, etc., de manera que se eliminen obstáculos de tipo exógeno y endógeno en las empresas, dando lugar a una dotación de factores en los países que conjuntamente conformen una "competitividad estructural", con lo que se aumenta el margen competitivo de las empresas y las coloca en capacidad de actuar exitosamente, en términos cuantitativos y cualitativos de su oferta, tanto en el mercado local como en los mercados internacionales.

Los determinantes descritos para el logro de la ventaja competitiva nacional y de la competitividad genuina de la producción, complementados con la constitución de un marco institucional y legal adecuado, subrayan la necesidad de someter al aparato productivo a una mayor competencia para desatar las fuerzas emprendedoras del desarrollo de las ventajas competitivas; sin embargo, también demuestran que debe existir un entorno económico general, en el que se cree una "competitividad estructural" que suministre a las empresas los elementos necesarios para que, a partir de esfuerzos propios,

puedan mejorar su productividad. En este sentido, no basta con el establecimiento de un marco macroeconómico estable y con precios correctos en la economía para desarrollar ventajas competitivas y competitividad genuina, sino que además es necesario definir políticas e instrumentos de apoyo al sector productivo (elementos no-precio), en complemento a los elementos precio que suministran los programas de estabilización y ajuste estructural.

En otras palabras, la tendencia al favorecimiento de las actividades basadas en ventajas comparativas no necesariamente garantiza un crecimiento sostenible en el mediano y el largo plazo, sino que los esfuerzos para diversificar la estructura productiva y lograr competitividad internacional deben complementarse con acciones específicas orientadas al fomento del desarrollo de ventajas competitivas, que no sólo contribuyan a mantener las ventajas comparativas existentes hacia futuro, sino que las amplíe a otros campos en los cuales los países de la región pueden ingresar a la producción de más y diversos productos, según la demanda y su dinamismo a nivel internacional.

Todo lo anterior significa que los procesos de apertura de las economías, con el impulso de programas de ajuste estructural y de promoción de exportaciones mediante incentivos fiscales, deben ser modificados y complementados con estrategias comerciales e industriales adecuadas para propiciar una transformación productiva basada en productividad, que contribuyan a mejorar la competitividad genuina de la producción nacional actual y potencial de cada país, defendiendo el mercado local ante el incremento de las importaciones con la producción actual y potencial, así como ampliando y diversificando la base productiva para incrementar las exportaciones.

Lo anterior es especialmente relevante para los países centroamericanos, en los que el tamaño y las capacidades de reconversión de las empresas son bastante reducidas. Por lo general las empresas grandes disponen del personal y la capacidad financiera y técnica para ejecutar proyectos propios de reconversión. Sin embargo, la situación de la pequeña y mediana empresa es distinta; con frecuencia estas empresas no cuentan con la información ni los mecanismos necesarios para emprender procesos de reconversión y hacer frente a una mayor competencia en el mercado, si bien pueden reconocer la necesidad de mejorar su competitividad.

B. Transformación productiva y sustitución de las importaciones

La reconversión industrial persigue el mejoramiento y el fortalecimiento de la productividad de las empresas y contempla la modernización del aparato productivo de los países, a través del fortalecimiento de los factores determinantes de la ventaja competitiva nacional, como mecanismos "auténticos" para lograr competitividad y crecimiento de la producción y las exportaciones de un país.

Lo anterior está relacionado con el incremento del valor agregado nacional competitivo de la producción, con lo que la reconversión industrial consiste en el desarrollo de planes y programas para el impulso de una sustitución eficiente de las importaciones, minimizando los costos de la producción y generando una mayor integración vertical en la economía, para producir en el país y exportar, con alto valor agregado competitivo y a mejor precio, bienes que anteriormente se importaban.

Sin embargo, la sustitución eficiente de las importaciones tiene enormes limitaciones, precisamente en los países centroamericanos, que no son productores de una amplia gama de materias primas y productos intermedios necesarios para la producción industrial. Por su parte, la *transformación productiva* no sólo consiste en la sustitución eficiente de las importaciones para la estructura productiva actual (reconversión), sino que abarca también el estímulo al desarrollo y fortalecimiento de nuevos sectores productivos capaces de generar, a nivel de la economía en su conjunto, un mayor valor agregado nacional.

La transformación productiva permite profundizar la estrategia de sustitución eficiente de las importaciones, mejorar la competitividad de las empresas en el mercado local, y generar mayores ingresos de divisas mediante una mayor diversificación de las exportaciones que contribuyan a reducir la brecha comercial con una estructura productiva más diversificada. Se trata de que la estructura productiva adquiera una forma diferente, en la que se encuentren nuevos sectores y subsectores industriales generadores de alto valor agregado nacional, nuevos sectores que si no existen, deberán crearse, para que las exportaciones generen el autofinanciamiento requerido para el desarrollo de los países.

C. Opciones estratégicas para la transformación productiva

Se pueden distinguir tres tipos de estrategia, no mutuamente excluyentes, para impulsar la transformación productiva de países en proceso de apertura al mercado internacional:

1. Estrategia de Transformación "no hacer nada".

Esta estrategia se centra en la provisión de un marco macroeconómico estable de parte de las autoridades gubernamentales, a partir del cual la transformación productiva se concibe como responsabilidad única de las empresas.

2. Estrategia de Transformación "defensiva".

Esta estrategia parte del análisis de aquellos sectores y subsectores productivos amenazados por la competencia externa, que deben ser apoyados para que incrementen su competitividad en el mercado.

3. Estrategia de Transformación "ofensiva".

Esta estrategia visualiza el proceso de apertura como una oportunidad para el desarrollo de actividades actuales o

potenciales, que pueden contribuir adicionalmente a la diversificación de la estructura productiva y al incremento del valor agregado de las exportaciones.

La estrategia de transformación "no hacer nada".

Esta estrategia consiste en incidir en el cambio de los precios relativos, mediante los procesos de ajuste macroeconómico descritos, dirigidos a eliminar las distorsiones (sesgo antiexportador) existentes en la economía; esta opción implícitamente supone que el cambio en las condiciones del entorno macroeconómico (factores precio) conducirá a que aquellas actividades que no son competitivas bajo las nuevas condiciones tendrán que desaparecer, mientras que aquellas actividades que son competitivas permanecerán en el mercado nacional y podrán exportar competitivamente a los mercados internacionales.

En este caso, la transformación de la estructura productiva se daría por la vía de la asignación eficiente de recursos con base en la vigencia de los precios internacionales en el mercado local, y el Estado no tendría ninguna participación activa en el proceso de definición de políticas de fomento de la producción, más allá de la reducción de los aranceles a las importaciones y la eliminación de otras distorsiones exógenas.

Algunas de las posibles consecuencias de una estrategia de transformación "no hacer nada", podrían ser las siguientes:

- las empresas no competitivas desaparecerán, dando lugar a un proceso de desindustrialización, que posiblemente será seguido de un proceso de reindustrialización, basado en las ventajas comparativas que las empresas, nacionales y extranjeras, han podido descubrir y desarrollar;
- como resultado del proceso de desindustrialización, el desempleo podría aumentar, seguido de un incremento del empleo a raíz de la aparición de nuevas actividades productivas;
- aquellas empresas que tienen un potencial para defender su posición en el mercado local y eventualmente también para exportar, pero que carecen de información, financiamiento y asistencia para mejorar su competitividad, probablemente desaparecerán.

Una variante de esta estrategia es la de incluir, a nivel general, factores no precio en apoyo a las decisiones gerenciales según la vigencia de los precios internacionales en el mercado local, producto de los programas de estabilización y ajuste. Las

políticas macroeconómicas se complementarían con la provisión de una infraestructura física adecuada y sin distorsiones en los precios (telecomunicaciones, energía, etc.), programas generales de capacitación, simplificación de trámites y procedimientos en las entidades estatales, establecimiento de sistemas de información sobre precios, productos y mercados, etc., que son elementos generales de apoyo a las empresas para realizar su reconversión,⁴³ y que consideran los factores determinantes de la ventaja competitiva nacional.

Estrategia de transformación "defensiva"

Esta estrategia consiste en la provisión de un marco macroeconómico adecuado y estable, incluyendo elementos precio y no precio, y en la selección de sectores productivos amenazados por la competencia externa, pero que por su importancia económica (generación de empleo, contribución al producto interno bruto, etc.) se considera deben ser asistidos en el mejoramiento de su competitividad.

Esta estrategia supone una participación activa del Estado y de los gremios empresariales en la definición de planes y programas orientados a la eliminación de distorsiones exógenas y endógenas específicas de esos sectores, y que afectan su competitividad en el mercado. Su remoción les permitirá hacer frente al incremento de las importaciones y, además, las colocará en capacidad de exportar a los mercados internacionales, manteniendo su contribución al desarrollo del país, pero bajo mayor competitividad.

Para lo anterior, dentro de esta estrategia será necesario desarrollar estudios técnicos orientados a diagnosticar la situación competitiva de los diversos sectores y subsectores industriales en las nuevas condiciones del entorno económico y a identificar los "cuellos de botella" a nivel interno (auditorajes empresariales) y externo de las empresas que impiden una mayor competitividad. En este sentido, deberán analizarse los sectores productivos por áreas estratégicas de su gestión, tales como las siguientes:⁴⁴

⁴³ Estas políticas también se denominan "neutras", en el sentido de que no discriminan entre ramas o empresas y cuya función es propiciar un ambiente macroeconómico y de estructura general que facilite su reconversión. Véase Máttar, J., Alcances de la reconversión productiva. Ponencia presentada en el Primer Encuentro para la Reconversión del Sector Productivo, Tegucigalpa, Honduras, octubre 1991.

⁴⁴ Las siguientes apreciaciones se basan en Alonso, E., Bases para la elaboración de una estrategia de promoción de las exportaciones y transformación productiva en el Ecuador, Op.cit., págs. 105-121.

1. Organización y gerencia
2. Precios y distorsiones
3. Finanzas
4. Capacitación y entrenamiento
5. Calidad
6. Producción
7. Mercado
8. Tecnología de maquinaria y equipo

Esas ocho áreas estratégicas incluyen factores endógenos y factores exógenos determinantes de la competitividad de las empresas en los subsectores que se decida seleccionar como prioritarios.

Con base en los diagnósticos de situación y de identificación de "cuellos de botella" se podrán elaborar planes de acción específicos, cuya ejecución contribuirá a la modernización de las empresas de los sectores seleccionados.

Estrategia de transformación "ofensiva"

Esta opción estratégica para impulsar la transformación de la estructura productiva, y que no es excluyente de las otras, tiene como objetivo la selección de nuevos sectores productivos, con capacidad real o potencial de generar mayores niveles de valor agregado nacional, contribuir a la sustitución eficiente de las importaciones y diversificar la estructura productiva y las exportaciones.

Como se mencionó, las tres estrategias no son mutuamente excluyentes; son más bien diferentes grados de acción del Estado y los gremios empresariales para propiciar la transformación productiva de la economía de cara al cambio en las condiciones del entorno.

Mientras una estrategia de "no hacer nada" implica la provisión de un marco macroeconómico adecuado y, en su variante, complementarlo con una reforma del Estado y sus instituciones para mejorar su gestión e influir positivamente sobre la competitividad de las empresas, las estrategias "defensiva" y "ofensiva" son más bien estrategias de selectividad y focalización en cuanto a las acciones específicas que puedan emprenderse para desarrollar ventajas competitivas en los diferentes sectores seleccionados y "gerenciar" la transformación del aparato productivo del país.

En todo caso, las estrategias "defensiva" y "ofensiva" lo que pretenden es estimular la transformación productiva en una dirección específica, teniendo en mente el rescate de sectores importantes para la economía de un país y el desarrollo de nuevos sectores, sea desde el punto de vista social o desde el punto de vista de su contribución a la generación del producto interno y de exportaciones.

El concepto de selectividad implícito en las estrategias de transformación "defensiva" y "ofensiva" a nivel de subsectores o a nivel de empresas merece una aclaración, dado que con frecuencia se confunde el concepto de selectividad con el otorgamiento de incentivos (usualmente entendidos como el trato preferencial en materia arancelaria, tributaria o de subsidios en el financiamiento) a ciertos sectores en perjuicio de otros.

El concepto de selectividad aquí no contempla el otorgamiento de preferencias ni el establecimiento de sistemas de excepción para los sectores seleccionados. Al contrario, se trata de establecer condiciones macroeconómicas acordes con los Programas de Ajuste Estructural valederas para todas las actividades productivas, pero los incentivos que se otorguen a los sectores seleccionados deberán ser incentivos que promuevan la eficiencia productiva y la competitividad genuina, de manera que su otorgamiento no tenga ningún efecto sobre la competitividad de las empresas, a no ser que sean aprovechados debidamente. Incentivos que promuevan la eficiencia son la asistencia técnica internacional, para realizar auditorajes sectoriales y/o a nivel de empresas, con el compromiso de realizar los ajustes internos necesarios para mejorar la competitividad. Igual forma debe adquirir el financiamiento que se otorgue, en el sentido de que debe estar atado al desarrollo de empresas y al mejoramiento de su productividad.

Lo anterior supone la voluntad de las empresas al cambio, en el sentido de que estén dispuestas, por ejemplo, a someterse a rigurosos análisis de su competitividad, a identificar las distorsiones endógenas del sector, subsector o de la empresa específicos, y a compartir e implementar las recomendaciones resultantes de los análisis respectivos.

Aún con esa aclaración, sin embargo, la selectividad es un asunto complicado, pues no deja de dar preferencia a ciertos sectores en detrimento de otros.

III. LOS PROGRAMAS NACIONALES DE RECONVERSION INDUSTRIAL

A continuación se describen los programas nacionales elaborados para la reconversión industrial Guatemala, El Salvador y Costa Rica. En Honduras y Nicaragua no existen programas de reconversión industrial, si bien se han contratado consultores para la elaboración de propuestas que, sin embargo, no se han traducido en programas nacionales de reconversión industrial.

Guatemala

La Cámara de Industria de Guatemala elaboró en octubre de 1990 un diagnóstico y una evaluación del sector industrial, estableciendo el impacto y las implicaciones que la desgravación arancelaria tendrá sobre las diferentes empresas industriales. Con base en ese trabajo se elaboró un Plan de Reconversión

Industrial⁴⁵ y un proyecto de ley de reconversión productiva,⁴⁶ que fueron presentados a las autoridades gubernamentales en noviembre del mismo año.

El Plan elaborado contempla las siguientes acciones:

1. Promulgación de la Ley de Reconversión Productiva.
2. Establecimiento de una Comisión Nacional de Reconversión Industrial, que se aboque a las siguientes tareas:
 - a. elaboración de análisis de competitividad para corroborar el impacto de la desgravación arancelaria identificado en el diagnóstico del sector industrial realizado;
 - b. desarrollar los lineamientos básicos, que deberán orientar la política de reconversión industrial caso por caso (elaboración de una metodología de trabajo);
 - c. formar un equipo técnico jurídico para elaborar recomendaciones legales, a fin de facilitar la reconversión industrial de las empresas;
 - d. identificar y facilitar la consecución de recursos tecnológicos, así como la asistencia técnica directa;
 - e. realizar viajes de observación y análisis a países donde existen programas de reconversión industrial;
 - f. desarrollar un programa de asistencia técnica para reconversión de empresas industriales como pruebas piloto;
 - g. desarrollo e investigación de carreras terminales, técnicos y bachilleres para las diferentes áreas de la producción industrial;
 - h. fomento e impulso de la investigación científica y tecnológica con instituciones educativas y el sector industrial.
3. Identificación de fondos de cooperación financiera orientados a la reconversión industrial, desarrollo de pruebas piloto y generalización del proceso de reconversión industrial.
4. Desarrollo e implementación de una estrategia para lograr que el Gobierno Guatemalteco contrate fondos importantes orientados hacia la reconversión industrial a través de mecanismos financieros de fomento canalizados por instituciones de mercado.

⁴⁵ Cámara de Industria de Guatemala, Programa de Reconversión Industrial, sin fecha.

⁴⁶ No fue posible obtener información acerca del contenido de esta propuesta de ley; sin embargo, la idea central es la creación formal de un programa de reconversión industrial a través de una ley que garantice su permanencia ante, por ejemplo, cambios en la administración pública.

Como se puede observar, el plan elaborado por la Cámara de Industria de Guatemala, si bien parte de la elaboración de un diagnóstico del impacto de la desgravación arancelaria sobre el sector industrial, no es específico en cuanto a la forma cómo se desarrollará el programa (institución en la que se ubicará, dotación de personal, metodología de trabajo); además, parte del plan es buscar financiamiento y la asistencia técnica internacional para el desarrollo del programa.

La propuesta de programa de reconversión industrial no prosperó y el programa todavía no ha sido implementado; más bien, las actividades de la cámara se centraron en el apoyo brindado a la Unidad de Transferencia de Tecnología (UTT) del Ministerio de Economía, en la elaboración del perfil de proyecto de inversión para la modernización tecnológica de los sectores productivos, que se detalla en el capítulo IV del presente informe.

El Salvador

La Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) fue designada por el Ministerio de Economía para desarrollar el Programa de Reconversión Industrial. Para lo anterior, ASI solicitó financiamiento a la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), financiamiento que fue aprobado recientemente.

Durante 1991 ASI creó la Unidad de Reconversión Industrial y contrató un profesional como gerente de esa unidad. La primera actividad de la Unidad de Reconversión Industrial consistió en la realización de una encuesta en el sector industrial, con el propósito de identificar las necesidades de asistencia técnica de las empresas industriales del país. Los resultados de la encuesta realizada se consideran satisfactorios, y a la fecha la Asociación Salvadoreña de Industriales se encuentra en la fase de contratación de técnicos y consultores para brindar la asistencia técnica requerida a las empresas que la soliciten.

Costa Rica

En abril de 1989 el Gobierno de Costa Rica creó informalmente una Agencia de Reconversión Industrial, ubicándola en la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). Durante 1989 y hasta abril de 1990, la agencia se abocó a la elaboración de diagnósticos subsectoriales, habiendo seleccionado como sectores industriales prioritarios los siguientes: alimentos procesados, textiles y vestuario, cuero y calzado, productos farmacéuticos y metalmecánica.⁴⁷ La selección de estos sectores se realizó con base en conversaciones entre los técnicos de la agencia y la Cámara de Industrias, así como en un análisis de "stress" arancelario del sector industrial que había elaborado

⁴⁷ Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), Programa de Reconversión Industrial, abril 1989.

la Secretaría de Planificación del Sector Economía, Industria y Comercio del Ministerio de Economía (SEPSEIC).

La metodología que se siguió para determinar las acciones de reconversión industrial a seguir en los sectores industriales seleccionados consistió en la constitución de Comités Empresariales Subsectoriales (CES), en los que participaba un grupo reducido de empresarios representativos de los diferentes subsectores seleccionados.

Los CES se reunieron semanalmente durante los siguientes ocho meses, con el propósito de discutir la situación competitiva de los subsectores e identificar acciones específicas a desarrollar para superar los obstáculos exógenos y endógenos a la competitividad identificados. Paralelamente, los técnicos de la agencia se abocaron a visitar empresas, con el propósito de conocer más a fondo la situación de los diferentes subsectores industriales y traducir todo ese trabajo en documentos que representaran planes de acción específicos para lograr la reconversión industrial. Además, con apoyo de ONUDI se contrataron varios consultores internacionales en reconversión industrial, que se abocaron a colaborar con los técnicos nacionales en la realización de los análisis subsectoriales.

En abril de 1990 se realizó, también con el apoyo de ONUDI, una Reunión de Alto Nivel sobre Reconversión Industrial.⁴⁹ A esa reunión se convocó a una gran cantidad de empresarios de los subsectores seleccionados, con el propósito de dar a conocer los resultados de los trabajos realizados y llegar a conclusiones acerca de las siguientes acciones a seguir en el programa de reconversión industrial. Además, el propósito de la reunión fue contribuir a lograr la continuidad del programa en el nuevo Gobierno que entraría en funciones a partir de mayo de ese mismo año.

Ante la falta de recursos para mantener el programa de reconversión industrial, así como la urgente necesidad de reducir el creciente déficit fiscal, el nuevo Gobierno no estuvo en la capacidad financiera de continuar con el programa de reconversión industrial iniciado. La Cámara de Industrias, por su parte, creó una unidad de reconversión industrial, y ha proseguido con los trabajos de análisis de competitividad de diversos sectores y subsectores industriales, así como con las reuniones de los Comités Empresariales Subsectoriales, a efectos de discutir modalidades para emprender la reconversión industrial de las empresas de cara a la creciente apertura de la economía del país y elaborar planes de acción específicos.

⁴⁹ Ver ONUDI, "Reconversión Industrial en Costa Rica", PPD.200, 9 de mayo de 1991.

Ante la necesidad sentida, tanto de parte del sector industrial como de parte del Gobierno, de apoyar a las empresas en el proceso de reconversión, el Consejo de Gobierno aprobó en el mes de marzo de 1992 el "Programa de Reconversión y Modernización de los Sectores Agroindustrial e Industrial", el cual cuenta con la aprobación del sector industrial.

En el decreto ejecutivo recientemente elaborado, propuesto para la creación del programa, éste se divide en los siguientes componentes o áreas fundamentales:"

- a. **Sistemas de Inteligencia e Información de Mercados**, a cargo del Ministerio de Comercio Exterior como rector y de las entidades públicas y privadas que conforman los sistemas. Este componente incluye: oferta y demanda exportables y sus tendencias en los mercados meta; estructuras y canales de comercialización en el exterior; precios y volúmenes de compraventa de productos; oferta tecnológica; principales causas de rechazo de productos por mercado; requisitos legales y técnicos para el ingreso a los mercados, y otros aspectos de interés para el desarrollo del comercio exterior del país.
- b. **Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos**, a cargo del Ministerio de Educación Pública y, en lo referente a la participación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este componente incluye la revisión de los programas de educación para incorporar las variables de calidad, eficiencia, la excelencia, etc. en la educación; la reorientación de los objetivos de los centros de enseñanza en función de los retos de la modernización productiva; el estímulo a las carreras técnicas y tecnológicas, como las ingenierías; la realización de programas de capacitación en el INA en función de las necesidades de los sectores productivos; y el desarrollo de programas de formación de recursos humanos para fomentar la actualización y formación profesional.
- c. **Investigación y Desarrollo Tecnológico**, a cargo del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, del que forman parte entidades de los sectores público, privado y académico universitario. Este componente incluye la promoción de la innovación tecnológica en las empresas; la transferencia y difusión de tecnologías, propiciando un acercamiento de los centros de investigación y educación con los sectores productivos; el fomento de la introducción de la variable "gestión tecnológica" en las empresas y la promoción de alianzas estratégicas entre empresas nacionales y entre empresas nacionales y extranjeras.

⁹⁹ Propuesta de Decreto Ejecutivo para la creación del Programa de Reconversión y Modernización de los Sectores Agroindustrial e Industrial".

- d. **Control de Calidad, Normalización y Metrología**, a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Este componente incluye la promoción del control de calidad, la normalización propia de la calidad y de aseguramiento metrológico, que incremente la competitividad de los productos en los mercados internacionales; la creación de sistemas de certificación de la calidad y la ampliación y cobertura del proceso de normalización nacional.

Para la ejecución del programa se plantea crear una unidad coordinadora, que será el órgano encargado de la coordinación institucional y del apoyo subsidiario a los sectores privados que emprendan el proceso de reconversión, así como para apoyar a los diversos Ministerios rectores de los diferentes componentes en la elaboración de los planes operativos respectivos, contribuyendo a que exista congruencia entre los planes y la política definida por el Gobierno.

Finalmente, se plantea crear un Consejo de Concertación de la Política Agroindustrial e Industrial, como órgano consultivo del programa, conformado por los ministros de economía, agricultura, ciencia y tecnología, los presidentes de las cámaras de agricultura, industrias, de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), del Consejo Nacional de Rectores de la Educación (CONARE), y el Director Ejecutivo del Programa, pudiendo ser invitados a participar en el Consejo ministros de otros ramos así como representantes de otras instituciones públicas y privadas del país.

Por otra parte, en Costa Rica funciona el Centro para la Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI), que es producto de las acciones del Proyecto de Gestión Tecnológica e Informática para la reconversión industrial, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

El CEGESTI es una organización especializada, cuyo objetivo es aportar soluciones integrales a las necesidades de rentabilidad, crecimiento, competitividad y efectividad de empresas privadas y públicas, universidades, nuevos empresarios y órganos de gobierno involucrados en procesos de reconversión industrial. Sus principales servicios están dirigidos a:

- a. **Capacitación:** este programa está diseñado para que las empresas y organizaciones participantes puedan compartir sus puntos de vista y experiencias de cambio, además de estimular su creatividad, comparándolos con las evidencias de la experiencia internacional y la propia experiencia del CEGESTI. Además, este programa pretende desarrollar en los usuarios conceptos comunes que permitan una toma de decisiones acertada en lo referente a la gestión tecnológica.

- b. **Consultoría:** mediante este servicio el CEGESTI asigna profesionales que conjuntamente con el cliente, forman un equipo (núcleos de gestión tecnológica) que define e implementa acciones estratégicas que proporcionan a la empresa la visión requerida. La principal característica de este programa es su habilidad de apoyar a sus clientes en la continua integración de estrategias de negocios con la gestión efectiva de cambios, dando énfasis en innovaciones tecnológicas vinculadas a cambios organizacionales, gerenciales, de infraestructura, entre otros.
- c. **Información técnica:** El CEGESTI cuenta con un centro de información técnica especializada en gestión tecnológica, el cual proporciona mediante el préstamo de materiales y la confección y distribución de boletines de información y su base de datos, la información más actualizada en el área de la gestión tecnológica y la informática aplicada a los sectores productivos.
- d. **Investigación:** Mediante la realización de proyectos de investigación específicos, el CEGESTI permite analizar el entorno, las necesidades de sus clientes y brindar, mediante la adecuada adaptación de conceptos y metodologías, respuestas oportunas a esos problemas, todo ello como resultado de un riguroso análisis del entorno, procesos de innovación, impacto de las políticas gubernamentales, infraestructura disponible y realidad gerencial de las empresas de base tecnológica.

El Gobierno costarricense tiene contemplada la creación de una fundación del sector privado, con el propósito de que este centro funcione permanentemente, como programa de apoyo a la reconversión industrial de las empresas. Existe también la propuesta de que el CEGESTI se convierta en un programa regional centroamericano, en complemento a los programas de apoyo a la reconversión industrial.

IV. INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA

A. El resurgimiento del esquema de integración económica subregional

El establecimiento de un nuevo esquema de desarrollo orientado a la diversificación de las exportaciones se empezó a gestar en cada país de la región de manera individual, en la creencia implícita de que la promoción de las exportaciones es contraria al esquema de integración y de sustitución de las importaciones, sin considerar el alto grado de complementariedad entre esos dos esquemas de desarrollo,⁵⁰ y alejándose de la base

⁵⁰ Algunos argumentan que no era posible lograr los acuerdos regionales con la celeridad necesaria, de manera que la integración económica de la región se complementara con esfuerzos conjuntos para promover las

estructural productiva, de servicios e institucional, creada por el proceso de integración económica centroamericana de las últimas décadas.

Es así como la desgravación arancelaria se ha llevado a cabo individualmente en cada país, alterando la uniformidad en el arancel externo común que se aplicaba anteriormente. Igualmente, los esquemas de incentivos a las exportaciones no tradicionales están orientados únicamente a las exportaciones fuera de la región. Finalmente, la disminución en la armonización y compatibilización de la política macroeconómica de los países, dificultó en gran medida el comercio intrarregional, reduciéndose éste aún más con la aplicación de barreras no arancelarias al comercio, tales como licencias y depósitos previos, sobretasas, cuotas, y el retraso en las autorizaciones para el pago de importaciones entre los países de la región.

A pesar de lo anterior, los países han mantenido su membresía y participación dentro del esquema de integración subregional.⁵¹

En junio de 1990 los Presidentes centroamericanos, reunidos en Antigua Guatemala, reconocieron explícitamente la importancia de la integración económica centroamericana para el desarrollo de las economías de la región.⁵² En esa oportunidad los presidentes aprobaron el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), que tiene como objetivo reactivar el proceso de integración económica centroamericana *bajo un nuevo enfoque de vinculación regional*, de integración conjunta en la economía internacional. El cambio de enfoque consiste en concebir la integración económica no como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr una mejor inserción de los países en la economía mundial.

exportaciones extrarregionales. Otros argumentan que la integración subregional es contraria a los esfuerzos de inserción en la economía mundial.

⁵¹ Honduras, que se retiró del esquema de integración a fines de la década de los sesentas, mantuvo acuerdos bilaterales de comercio con los demás países de la región, y se encuentra en pleno proceso de negociación para su reincorporación al esquema multilateral subregional de comercio.

⁵² En cuanto a la reconversión industrial, los presidentes centroamericanos acordaron "Impulsar un proceso a nivel nacional y regional que permita acelerar la reconstrucción y transformación de las estructuras productivas y tecnológicas de los países centroamericanos, como base para una reinsertión eficiente y dinámica de la región en el mercado mundial, que se traduzca en el bienestar social de nuestros pueblos". Numeral II, punto No. 30 de la Declaración Presidencial de Antigua Guatemala, Junio 1990.

El resurgimiento del esquema subregional de libre comercio se debe a varias razones:

1. Todos los países de la subregión están dando énfasis a la diversificación de las exportaciones y comparten el criterio de que mercados más amplios facilitan la competitividad, a través de una mayor especialización y economías de escala.
2. La creación de un mercado subregional se interpreta como reacción a la creación de otros acuerdos regionales, ante los cuales se quiere aumentar el poder de negociación.
3. La creciente convergencia de las políticas económicas nacionales, producto de los programas de estabilización y ajuste, facilita el restablecimiento del libre comercio regional.

Cabe destacar que los nuevos esfuerzos de integración subregional son compatibles con las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), pues cumple con los criterios de compatibilidad según el Artículo XXIV: cobertura de parte considerable del comercio entre los países, período de transición razonable y barreras no mayores frente a terceros.⁵³ En congruencia con la decisión de insertarse en la economía mundial, Guatemala, El Salvador, Nicaragua⁵⁴ y Costa Rica ya concluyeron el proceso de adhesión al GATT; se espera que Honduras concluya el proceso de adhesión a fines de 1992.

B. Avances en el cumplimiento del Plan de Acción Económico de Centroamérica

El PAECA contiene las siguientes acciones a realizar conjuntamente por los países de la región:⁵⁵

1. *Nuevo marco jurídico y operativo de la integración, acorde con las nuevas circunstancias y demandas del desarrollo económico y social de la región, estableciendo el nuevo Sistema de Pagos a nivel regional, ejecutando el Programa de Desmantelamiento de los Obstáculos al Comercio Intracentroamericano, y logrando la coordinación regional en materia arancelaria para converger en el mediano plazo en un arancel externo común a un nivel de protección bajo, que favorezca la sustitución eficiente de las importaciones.*

⁵³ Parte III, Artículo XXIV, Texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Ginebra, 1986.

⁵⁴ Nicaragua es miembro del GATT desde 1948.

⁵⁵ Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), Antigua Guatemala, Junio 1990.

2. *Programa de infraestructura e integración comercial*, tendiente a rehabilitar y ampliar la infraestructura física que facilite el comercio entre los países, complementado con la simplificación y agilización de los trámites aduaneros y migratorios entre ellos, y con la multilateralización de los convenios de comercio intrarregional, incluyendo el desmantelamiento de los obstáculos al comercio.
3. *Coordinación Regional para la Promoción del Comercio Exterior*, definiendo una política comercial externa común en lo referente a las negociaciones del GATT así como en las relaciones con los Estados Unidos de América.
4. *Participación Activa de los Sectores Sociales*, mediante el diseño de mecanismos ágiles y dinámicos que promuevan la participación de los diferentes sectores sociales en la definición de la política de desarrollo de la región.
5. *Política de Reconversión Industrial*, con el propósito de mejorar la eficiencia productiva, promover la complementariedad de los procesos productivos en los países, promover la sustitución eficiente de las importaciones y mejorar la competitividad internacional de los productos centroamericanos.
6. *Democratización Económica de las Empresas del Estado*, apoyando los procesos de privatización de las empresas estatales, por la vía del fomento de la democratización económica y una tenencia más amplia y eficiente de los bienes productivos.
7. *Coordinación de la Política Agrícola*, con el fin de lograr una mayor seguridad alimentaria regional, fortalecer el abastecimiento de insumos para el desarrollo agroindustrial y fomentar la exportación de productos agrícolas.
8. *Política Regional en Ciencia y Tecnología*, para promover la innovación y el desarrollo tecnológico de la región, aspecto que es de fundamental importancia para la constitución de la competitividad estructural necesaria para la promoción y el desarrollo de las exportaciones extrarregionales de los países.
9. *Coordinación en los Programas de Ajuste Económico*, con el fin de que éstos sean congruentes con el fortalecimiento del comercio regional y la promoción conjunta de exportaciones extrarregionales.
10. *Programas de Compensación Social al Ajuste Económico*, como medida para minimizar los efectos de los ajustes económicos en el corto plazo, y a la vez considerar a la pequeña empresa en los programas de desarrollo de las exportaciones.

11. *Foro de Consulta sobre la Deuda Externa y Cooperación Financiera Internacional*, para llevar a cabo la coordinación regional en materia de deuda externa y de cooperación financiera internacional.

En relación con el avance en las acciones acordadas en el PAECA, puede afirmarse que ha sido significativo, aunque no del todo satisfactorio. En algunas áreas no se ha avanzado mucho (coordinación regional del comercio exterior, política de reconversión industrial), en otras se ha avanzado relativamente rápido (política agrícola⁵⁶, política regional de ciencia y tecnología⁵⁷, coordinación de los programas de ajuste económico⁵⁸, nuevo marco jurídico y operativo de la integración regional, programa de infraestructura e integración comercial), y en todas se ha requerido de más tiempo que el originalmente establecido para lograr los acuerdos regionales respectivos.

En lo referente a la política arancelaria, durante 1991 los países negociaron un nuevo arancel externo común, con un techo de 20 por ciento y un piso de 5 por ciento que entrará en vigor a partir de enero de 1993. En el campo de la liberalización del comercio regional se han obtenido avances significativos en el desmantelamiento de los obstáculos al comercio regional, la simplificación de trámites y procedimientos, el transporte entre los países, y se han elaborado una serie de proyectos para mejorar la infraestructura de la región. Asimismo, se negoció un Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre Honduras y el resto de los países centroamericanos, que le posibilitará a ese país incorporarse plenamente al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. A continuación se describen los avances en materia de reconversión industrial.

⁵⁶ A partir del 1 de julio de 1992 entró en vigor el Programa Agrícola Centroamericano (PAC), estableciendo el libre comercio de productos agropecuarios en la región y armonizando las normas, procedimientos y controles fitozoosanitarios para que evitar su obstaculización. Véase el Programa Agrícola Centroamericano (PAC) y el Comunicado y Primer Programa de Acción de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano y Agenda Prioritaria de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano, Antigua Guatemala, Marzo 1992.

⁵⁷ En la página 62 se describe el perfil de proyecto de inversión en desarrollo científico y tecnológico de los sectores productivos, elaborado en cumplimiento de los mandatos de los presidentes.

⁵⁸ Al respecto, en marzo de 1992 se celebró la Primera Reunión de los Gabinetes Económicos en Antigua Guatemala; éstos se instituyeron como foro y establecieron un Programa de Acción y una Agenda Prioritaria de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano, en los que se precisan los acuerdos presidenciales y se encomienda a los ministros responsables en cada área la realización de las acciones respectivas dirigidas al establecimiento de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano. Véase Comunicado y Primer Programa de Acción de los Gabinetes Económicos de los Países del Istmo Centroamericano y Agenda Prioritaria de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano, Op.cit.

C. Avances en la elaboración y ejecución de programas regionales para el impulso de la reconversión industrial en Centroamérica

Los acuerdos presidenciales para la reconversión industrial han encontrado su ejecución en dos campos: la puesta en marcha del Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC), en su componente de Competitividad de los Sectores Productivos; y la elaboración del Perfil de Proyecto de Inversión en Desarrollo Científico y Tecnológico de los Sectores Productivos.

Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC)

En mayo de 1992 los presidentes centroamericanos suscribieron con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el Programa Regional de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC). (Se presenta el esquema del PRADIC y el financiamiento respectivo en el Cuadro VI de Anexo 1.). El objetivo general del PRADIC es el de prestar asistencia a los países de la región en los esfuerzos que realizan para lograr una mayor integración de sus economías mediante:

- a. el diseño, la coordinación y la ejecución de políticas regionales de desarrollo económico que permitan replantear la integración de la región en el marco de la competitividad internacional;
- b. el fomento de la coordinación de la acción multilateral y la ayuda para la movilización de recursos financieros para el desarrollo regional.³⁹

El PRADIC se desarrollará a través de dos subprogramas:

- Políticas Económicas, Comercio y Competitividad

Este subprograma tiene tres componentes:

- a. **Coordinación de Políticas Económicas**, a ser ejecutado por la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA).

Mediante este subprograma se analizarán y prepararán recomendaciones sobre las condiciones de coordinación de políticas macroeconómicas, la posibilidad y conveniencia de inducir el proceso de convergencia de las variables macroeconómicas para iniciar la coordinación de políticas, la armonización de los instrumentos de política económica,

³⁹ Plan de Operaciones del Programa Regional de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Económico y Social, Subgerencia de Cooperación Regional, División de Cooperación Regional.

la adecuación del marco institucional regional para la tarea de convergencia y coordinación de políticas y la armonización de instrumentos, y la celebración de dos seminarios de nivel técnico para difundir y discutir los resultados de este componente.

- b. **Organización del Comercio Internacional e Intrarregional**, a ser ejecutado por la Secretaría General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Mediante este subprograma se desarrollará un mecanismo de información computarizado que facilite el trabajo de la institución y el de los gobiernos para reactivar el comercio regional, organizar la celebración de negociaciones comerciales internacionales conjuntas de la región (GATT, Iniciativa de las Américas, etc.) y facilitar las relaciones con el sector privado; además, se evaluará la situación de la integración comercial de la región, identificando los obstáculos que impidan una mayor relación comercial entre los países; igualmente, se establecerá una Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales, para asesorar a los gobiernos e informar al sector privado sobre las regulaciones en el comercio internacional; finalmente, se realizarán seis seminarios técnicos para la presentación, entrenamiento y discusión sobre temas de comercio exterior, y un seminario técnico final para la difusión y discusión de los resultados de este componente.

- c. **Competitividad de los sectores productivos**, a ser ejecutado por la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP).⁶⁰

Mediante este subprograma se evaluará la capacidad competitiva de actividades industriales y agroindustriales seleccionadas, se identificarán los requerimientos para una mayor complementariedad regional, se propondrán medidas de política industrial, desarrollo de infraestructura y servicios de apoyo al mejoramiento de la competitividad, se estimarán los requerimientos financieros generales para el mejoramiento de la competitividad, y se formularán programas de desarrollo de la competitividad, apoyando la cooperación y fomentando la capacidad del sector privado de evaluar la competitividad. Asimismo, se realizarán tres

⁶⁰ Esta entidad agrupa a doce instituciones (dos por país): los seis organismos cúpula de los sectores empresariales existentes en cada país y las seis instituciones privadas más representativas en el campo de las iniciativas y propuestas de desarrollo, en particular de promoción de exportaciones e inversiones.

seminarios taller de difusión e información de los resultados de este componente y se intercambiará información con otros proyectos similares que desarrollan otras instituciones.⁶¹

- Apoyo a las actividades del Grupo Consultivo Regional, a ser constituido, relacionados con la orientación de la ayuda externa en el área de inversión, estudios y asistencia técnica, así como la mayor inserción del sector privado en el proceso de integración y desarrollo regional.

Este subprograma será ejecutado por el BID y tiene como objetivo el apoyo a una mayor coordinación dentro de la región así como con organismos internacionales de cooperación, para lograr una mayor efectividad en el fomento del desarrollo económico y social de la región como un todo, a través de la celebración de una serie de reuniones para coordinar la cooperación externa y la movilización de recursos en apoyo a la región, propiciar el diálogo entre los sectores público y privado con respecto a la integración y la inserción competitiva de la región en la economía internacional y coordinar las acciones y actividades de asistencia externa para la integración y proyectos regionales. Este subprograma contempla también el financiamiento de estudios técnicos de corta duración en apoyo a las actividades del subprograma.

Competitividad de los Sectores Productivos (Componente 3 del Subprograma Políticas Económicas, Comercio y Competitividad del PRADIC).⁶²

Con la ejecución de este componente de uno de los dos subprogramas del PRADIC se pretende lograr una estructura productiva eficiente, regionalmente integrada e internacionalmente competitiva de los países centroamericanos, mediante el desarrollo de una metodología de evaluación y la evaluación misma de los aspectos críticos de la competitividad precio y no-precio a nivel sectorial, que desemboque en la elaboración de propuestas de políticas sectoriales y macroeconómicas para mejorar la competitividad y el entorno de operación de las empresas.⁶³

⁶¹ Por su importancia para la reconversión industrial de las economías de la región, este subprograma se describe en mayor detalle adelante.

⁶² Este componente es también denominado "Desarrollo de Ventajas Competitivas en Seleccionadas Actividades Industriales y Agroindustriales".

⁶³ Plan de Operaciones Subprograma Desarrollo de Ventajas Competitivas en Seleccionadas Actividades Industriales y Agroindustriales, FEDEPRICAP, San José, marzo 1992.

Una misión de corta duración identificó doce sectores a cuatro dígitos CIIU como los más relevantes, los que se redujeron a ocho por razones de dimensionamiento del proyecto. Específicamente, se estudiará y evaluará la capacidad competitiva de las siguientes actividades industriales y agroindustriales de los países de la región:

1. Envasado y conservación de frutas y legumbres.
2. Confección de origen textil y de cuero.
3. Productos de papel y la industria gráfica.
4. Especialidades y esencias químicas y farmacéuticas, especialmente de origen vegetal.⁶⁴
5. Productos plásticos.
6. Productos metálicos, especialmente de fundición y maquinado de piezas y componentes.
7. Productos mecánicos, en particular vinculados con la demanda de los sectores agroindustriales.
8. Productos eléctricos, en especial fabricación y ensamblado de aparatos y componentes con demandas y destinos multisectoriales.
9. Productos de base y uso científico-técnico (instrumental y programas de medición, control, información, procesamiento), con iguales características que el anterior.

Para el estudio y la evaluación de la capacidad competitiva de esos sectores se contará con la colaboración de la Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica (FECAEXCA) y de las cámaras de industrias de cada país.

El componente del subprograma se desarrollará en cinco etapas que tendrán una duración de 14 meses, según las siguientes actividades:

Primera etapa (3 meses): Para cada uno de los sectores preseleccionados se elaborarán cadenas productivas, identificando todas las actividades que las componen y su relación (mayor o menor autonomía) con las cadenas productivas de otros sectores. Asimismo, se caracterizarán las cadenas productivas, en lo referente a los núcleos técnico-económicos, los eslabones fuertes y débiles y los factores críticos, las relaciones de mercado y de regulación pública y privada que existen entre las actividades de la cadena y la distribución de las distintas actividades tanto a nivel regional (grado de complementación) como a nivel internacional.

2., 3. y 4. ⁶⁴ Deben escogerse dos de los tres sectores señalados en los puntos

Una vez elaboradas las cadenas productivas y realizada su caracterización, se procederá a identificar las empresas existentes en los países centroamericanos en todas y cada una de las cadenas productivas elaboradas y se evaluará la representatividad de éstas en los sectores industriales de los países de la región.

Finalmente, se hará una selección definitiva de las cadenas productivas de acuerdo a su representatividad, a efectos de realizar análisis de competitividad internacional posteriormente (en la tercera etapa).

Segunda etapa (4 meses): Una vez seleccionadas las cadenas productivas en las que se trabajará, se realizarán entrevistas en una muestra reducida de empresas representativas de la región y una encuesta a una muestra ampliada de empresas de cada cadena productiva, con el propósito de evaluar los factores que afectan la competitividad de las empresas en la tercera etapa del subprograma.⁶⁵

Asimismo, se montará un banco de datos con información sobre la evolución, composición y concentración del comercio internacional para las actividades de cada cadena, los obstáculos y preferencias al comercio internacional que perjudican o benefician a los países centroamericanos en comparación con otros países, las características de los mercados meta de exportación y de los mercados de origen de las importaciones, los principales países competidores en esos mercados, las perspectivas de negociación de acuerdos de libre comercio, estadios tecnológicos y formas de organización industrial en los mercados internacionales, precios de los productos finales de cada cadena en los mercados meta, etc.

Tercera etapa (5 meses): Con base en la información recopilada a través de las entrevistas y la encuesta a las empresas, se procederá a evaluar ventajas y desventajas competitivas existentes y potenciales de las diversas actividades de cada cadena, comparándolas con estándares internacionales y elaborando tipologías de competitividad de cada cadena productiva.

Asimismo, se analizarán los factores endógenos que determinan la participación de las empresas de las cadenas en los mercados (organización de la producción, perfil de inversiones recientes, información, trayectoria y gestión tecnológica, patrones de calidad, desarrollo y tipo de productos, mix de producción (especialización, diversificación, flexibilidad), sistemas de abastecimiento y almacenamiento, tipo y relación con

⁶⁵ Existe ya información disponible sobre el sector de la metalmecánica de Costa Rica y El Salvador, trabajo que fue realizado para la constitución de la primera bolsa de subcontratación a nivel centroamericano en ese sector industrial, y que entró en operación a inicios del presente año. En la ejecución de ese proyecto se cuenta con la cooperación financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECT).

proveedores, orientación y estrategias de mercado, tipos y ubicación de clientes, ubicación en la cadena productiva, estructuras de costos, etc.), así como las características de la gestión empresarial (tipo de empresa (familiar o sociedad), trayectoria, disposición a nuevas formas de organización y gestión (coinversiones, fusiones, alianzas estratégicas), experiencia y capacidad en subcontratación, demanda de sistemas de información, etc.).

Por otra parte, se analizarán los factores exógenos a las empresas de las cadenas, mediante las siguientes actividades: análisis de sensibilidad de la incidencia de las políticas macroeconómicas (tipo de cambio, aranceles, subsidios, tasas de interés, tarifas de servicios públicos, salarios) así como de su variación, sobre la competitividad de las cadenas y sus eslabones; análisis y estudio comparativo de los marcos regulatorios y de las prácticas restrictivas a la competencia en cada uno de los países; análisis y estudio comparativo de la incidencia de las deficiencias en infraestructura física y de servicios de apoyo (servicios científico-tecnológicos, de información, formación de recursos humanos, etc.) en cada uno de los países. Del análisis y los estudios comparativos se elaborarán recomendaciones y propuestas de políticas, cambios en la legislación correspondiente y reformas institucionales tendientes a mejorar el ambiente para el desarrollo de la competitividad de las cadenas productivas y de las empresas.

Además, se realizará un estudio comparativo de los niveles salariales y del costo de la mano de obra en relación a su productividad en los países de la región y en México y el Caribe.

Finalmente, se estimarán los requerimientos financieros para el mejoramiento de la competitividad de las cadenas productivas y se elaborarán propuestas para facilitar el acceso al crédito para la reconversión industrial de las empresas.

Con base en la información recopilada en la segunda etapa y el análisis de los factores endógenos y exógenos determinantes de la competitividad internacional de las diferentes cadenas productivas se procederá a elaborar los estudios de competitividad para cada cadena productiva. Esos estudios de competitividad, incluyendo las recomendaciones de políticas y mejoramiento de los marcos regulatorios, de infraestructura, financiamiento y servicios de apoyo, serán presentados en tres talleres regionales, con el fin de difundirlos y discutirlos con la comunidad empresarial de la región y obtener sus sugerencias y recomendaciones al respecto.

Cuarta Etapa (1 mes): Con el propósito de compartir y enriquecer los resultados de los estudios de competitividad, aprovechando la información, análisis y conclusiones del Proyecto BID-BCIE-CEPAL "Estrategia de Programación de Inversiones para Centroamérica", se plantea realizar un trabajo institucional con los expertos de ese proyecto.

Quinta Etapa (1 mes): En esta etapa final se elaborará la versión final de los estudios de competitividad, luego de haber sido discutidos en los talleres regionales y con los expertos del Proyecto BID-BCIE-CEPAL. Los estudios comprenderán la evaluación global de la situación competitiva en las cadenas productivas seleccionadas, los obstáculos y propuestas para la especialización y complementación regional y las características de las transformaciones necesarias para el desarrollo de ventajas competitivas en la región.

Los estudios de competitividad, conjuntamente con las recomendaciones sobre requerimientos financieros y las propuestas para mejorar el acceso al financiamiento, así como con propuestas institucionales y operativas para el desarrollo de ventajas competitivas en el mediano y el largo plazo en la región, serán presentadas a los gabinetes económicos de los países. Finalmente, se elaborarán recomendaciones a las entidades del sector privado, a nivel nacional y regional, tendientes a garantizar la permanencia de un programa para el desarrollo de ventajas competitivas en los países de la región.

El Perfil de Proyecto de Inversión en Desarrollo Científico y Tecnológico de los Sectores Productivos

En cumplimiento del punto 5 del Plan de Acción Económico de Centroamérica (Política Regional en Ciencia y Tecnología) y del mandato de la Cumbre Presidencial de Puntarenas (diciembre 1990), en el que se establece la directriz de "completar un perfil de proyecto de inversión en desarrollo científico y tecnológico de los sectores productivos, tendiente a fortalecer su capacidad competitiva e innovación tecnológica en congruencia con el Programa Regional de Reconversión y Modernización de estos sectores y el Programa Arancelario Regional", las autoridades competentes en ciencia y tecnología de los países, en el marco de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP), se abocaron a la elaboración de ese perfil de proyecto de inversión, que concluyó en el mes de mayo de 1992, cuando se presentaron las solicitudes de asistencia técnica no reembolsable al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la elaboración del proyecto regional." El presupuesto del proyecto está presentado en Anexo 1.

“ Para la elaboración del perfil de proyecto de inversión regional se contó con la colaboración del Departamento de Asuntos Científicos y Tecnológicos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La política de ciencia y tecnología adoptada por los Presidentes Centroamericanos en la Cumbre de Puntarenas, impulsa los siguientes objetivos fundamentales:⁶⁷

1. Elevar la capacidad de innovación y de gestión tecnológica en las empresas y organizaciones de pequeños productores.
2. Aumentar en cantidad, pertinencia y calidad los esfuerzos de formación de recursos humanos, de servicios y de investigación por parte de las instituciones académicas y técnicas hacia los sectores productivos.
3. Crear una base educativa y científico-tecnológica de largo plazo, garante de un desarrollo cultural autóctono.
4. Ligar los avances científicos y tecnológicos y los mayores niveles de productividad y competitividad con el desarrollo social y la calidad de la vida de los habitantes de la región.

En cumplimiento de esa política regional en ciencia y tecnología y del mandato para la elaboración de un perfil de inversión en desarrollo científico y tecnológico para los sectores productivos, las autoridades en ciencia y tecnología de la región, reunidas en el marco de la CTCAP, elaboraron el siguiente trabajo:⁶⁸

1. seis perfiles de proyecto de inversión nacionales;
2. un perfil de programa de actividades subregionales para la modernización tecnológica de los sectores productivos.

Los perfiles de proyectos de inversión nacionales

Los perfiles de proyectos de inversión nacionales se orientan a crear, apoyar y fortalecer la innovación y gestión tecnológicas en los sectores productivos de cada país de la región. Con ello se pretende incidir en el mejoramiento de su productividad y competitividad, y además fortalecer la capacidad de rectoría y concertación del Estado en materia de Ciencia y Tecnología.

⁶⁷ Política y programa regional de ciencia y tecnología, Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP), noviembre 1990.

⁶⁸ La siguientes descripción del perfil de proyecto regional de desarrollo científico tecnológico de los sectores productivos fue tomada de: Resumen Integrado, Proyecto Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico de los Sectores Productivos, Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá, Mayo 1992.

Los recursos de los proyectos nacionales se canalizarán a los aspectos de innovación y gestión tecnológica e informática aplicada en las empresas y organizaciones de pequeños productores y, paralelamente, al fortalecimiento del apoyo en la capacitación de recursos humanos, investigación, formación de masas críticas de científicos y en servicios de apoyo por parte de las instituciones académicas y técnicas. En algunos casos los proyectos nacionales contemplan un componente regional, consistente en el fomento del intercambio regional y en el mejoramiento de la capacidad de los centros de investigación e innovación para ofrecer servicios a los sectores productivos a nivel regional.

Objetivos

El objetivo general a lograr con la ejecución de los proyectos nacionales es la facilitación y el apoyo a la modernización de las estructuras productivas de los países a través del cambio tecnológico. Para dimensionar lo anterior, los países procedieron a identificar la *posible demanda* de sectores económicos previamente seleccionados, así como su cobertura a través de una *oferta de servicios* de parte de las universidades y los centros de investigación, que no sólo cubra las necesidades del corto plazo, sino que también abarque posibles futuras demandas actualmente no detectadas por el sector productivo.

El eje central es apoyar una mayor dinámica tecnológica de las empresas y las organizaciones de pequeños productores. En este sentido, lo que se pretende es apoyar los esfuerzos de modernización tecnológica de las empresas y organizaciones de pequeños productores a través de servicios externos a ellas, lo cual en muchos casos no solamente se convierte en una importante reducción de costos, sino que también las coloca en capacidad de dar solución óptima a sus problemas tecnológicos de competitividad e innovación de productos y procesos, al mejorar la disponibilidad de recursos humanos y técnicos especializados. Con lo anterior se pretende crear una capacidad al interior de las empresas y de las organizaciones de pequeños productores para el diseño y desarrollo de nuevos productos y procesos, mejorar la gestión de calidad y el recurso humano técnico, tecnológico y científico, y la gestión tecnológica. La unidad central en el proyecto es la empresa y las organizaciones de pequeños productores y su perspectiva es determinada por la demanda local y regional.

Los objetivos específicos son el fortalecimiento de la capacidad de innovación y de gestión tecnológica e informática aplicada en el sector productivo, el acceso a la información sobre avances tecnológicos, la capacitación de la fuerza laboral así como de los mandos medios y altos de las empresas y organizaciones de pequeños productores, y el fortalecimiento de la infraestructura y la calidad de la prestación de servicios científico-tecnológicos al sector productivo, mediante la construcción y mejoramiento de infraestructura física, la adquisición de equipo y materiales y la capacitación de

científicos y tecnólogos que laboran en los centros de investigación.

Los proyectos nacionales de inversión serán formulados, financiados, y ejecutados por cada país, buscando que a nivel operativo se logre la máxima complementación posible entre las empresas, organizaciones de pequeños productores, instituciones académicas y técnicas, y gobiernos de los países de la región.

Componentes: Los componentes de los perfiles de proyecto nacionales son los siguientes:

1. **Financiamiento para el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica en la empresa y de investigación:** líneas de crédito directo a las empresas para el desarrollo de nuevos productos y asistencia técnica, así como para la creación de empresas de base tecnológica.
2. **Capacitación de recursos humanos en el campo tecnológico:**
 - financiamiento de cursos de corta duración, pasantías en el exterior, y asesorías específicas a las empresas sobre tecnologías de aplicación general de los subsectores seleccionados;
 - financiamiento de maestrías y doctorados, para elevar la calidad y la capacidad de las universidades y los centros de investigación de ofrecer servicios tecnológicos al sector productivo, así como la formación de docentes universitarios en el campo de las tecnologías modernas para la capacitación de recursos humanos en ciencia y tecnología y la operación de centros de gestión y desarrollo tecnológico;
 - financiamiento para la capacitación del personal de las instituciones estatales que ofrecerán servicios en gestión tecnológica e informática aplicada, mediante la creación de unidades de gestión tecnológica.
3. **Fortalecimiento de la capacidad de los centros de investigación e innovación para ofrecer servicios a los sectores productivos:**
 - financiamiento para el fortalecimiento de la infraestructura física actualmente existente en laboratorios y centros de investigación académico-universitarios, así como para apoyo a la creación de nuevos servicios tecnológicos, mediante la construcción de nuevos laboratorios y la dotación del equipamiento respectivo. Este componente constituye la base para la generación de una oferta de servicios según la demanda identificada y generar un potencial de servicios para el futuro.

4. Fortalecimiento institucional para el fortalecimiento de la Investigación e Innovación:

- financiamiento para el fortalecimiento de de las oficinas, departamentos o direcciones encargadas de la ejecución de la política de ciencia y tecnología, capacitando al personal y dotando de equipo a esas oficinas, que en parte se constituirán en las unidades ejecutoras del proyecto en cada país, y que en algunos casos tendrán a su cargo también la Unidad de Gestión Tecnológica e Informática Aplicada para asesoría y apoyo al sector productivo;
- financiamiento de asesoría y capacitación para el diseño de instrumentos y mecanismos que conduzcan al establecimiento de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en los países de la región.

El Perfil de Programa de Actividades Regionales

Objetivos: El Programa de Actividades Regionales tiene como principal objetivo integrar las capacidades y esfuerzos en la ciencia y tecnología para la modernización productiva de los países de la región mediante diversas acciones tendientes a acrecentar los recursos físicos, humanos y financieros destinados a la investigación e innovación. Asimismo, permitir un mayor intercambio y cooperación horizontal en la región en la promoción de la demanda y la generación, selección, transferencia y adaptación de conocimientos científicos y tecnológicos.

En ese sentido, aprovechando las estructuras organizativas regionales y la experiencia desarrollada por las instituciones nacionales con mayor capacidad de cobertura regional, se pretende canalizar recursos de inversión para apoyar acciones en líneas de interés común para los países y fundamentales para el desarrollo científico y tecnológico de la región.

Los países definieron las siguientes ocho líneas de trabajo para el Programa de Actividades Regionales, con sus respectivos objetivos:

- Sistema de Gestión Tecnológica e Informática Aplicada a los sectores productivos, en particular en alimentos, cuero y calzado, textiles, metalmecánica, aprovechamiento de la madera, y otros;

Objetivo: elevar la capacidad de gestión tecnológica e informática aplicada a los sectores productivos, en particular en los centros y programas de apoyo y vinculación entre las capacidades científico - tecnológicas y las empresas. Con ello se pretende una más rápida transferencia, asimilación y utilización de la tecnología en la producción y en nuevos procesos y productos comerciables en el mercado regional e

internacional. La vinculación entre países, empresas y centros tecnológicos será una de las prioridades del objetivo en esta línea de trabajo para lograr una productividad más alta en la producción regional.

- Ingeniería genética, biotecnología, fitoquímica y química fina en apoyo al desarrollo de mejores procesos y productos para nuevos mercados.

Objetivo: estimular la cooperación entre investigadores, centros de investigación y desarrollo y empresas a fin de acelerar el uso en la producción de las nuevas técnicas en estos campos, en particular en productos y procesos comunes a varios países.

- Redes de intercomunicación e información para elevar la capacidad de la investigación y desarrollo experimental en las instituciones académicas y técnicas y en las empresas.

Objetivo: acercar a empresas e investigadores de los distintos países de la región para tener un conducto de comunicación e información, entre ellos, y con el mundo que facilite una relación más intensa entre la región y una captación más fluida de información del mundo.

- Sistema integrado de normalización, metrología y certificación de la calidad para servir de soporte regional a los esfuerzos de integración y de apertura.

Objetivo: fortalecer y contribuir a homologar a nivel regional la infraestructura y los servicios en materia de normalización y actividades afines, como un prerrequisito necesario en los procesos de apertura, negociaciones internacionales y de apoyo a las empresas. Este objetivo parte de los países y de la región como un todo.

- Sistema de Gestión Tecnológica de Calidad para elevar la capacidad al interior de las empresas de la región en este campo.

Objetivo: hacer fluido y más denso el intercambio de experiencias en materia de gestión tecnológica de la calidad al interior de las empresas de la región, difundir con mayor amplitud y rapidez esas experiencias, elevar la capacitación y las "vitrinas de demostración" en la materia y facilitar la adopción de una cultura de la calidad, como elemento central de la inserción de la región en la economía internacional.

- Sistema de apoyo a los Gobiernos y a los organismos regionales para análisis, formulación, programación y administración de políticas, instrumentos y programas de Ciencia y Tecnología.

Objetivo: elevar la capacidad de los Gobiernos en materia científica y tecnológica y los mecanismos de coordinación regional como parte de los esfuerzos de la nueva integración. Con ello se crean las condiciones para que la región sea un interlocutor adecuado en las negociaciones internacionales sobre propiedad intelectual, transferencia de tecnología, desarrollo experimental e investigación científica.

- Sistema de apoyo al desarrollo de proyectos de innovación productiva incluyendo el estímulo para el surgimiento de empresas de base tecnológica.

Objetivo: acelerar el surgimiento de nuevas empresas de un mayor contenido tecnológico por medio del desarrollo del liderazgo e innovación empresarial, estímulo y entrenamiento de investigadores para que formen empresas, relaciones entre empresarios y empresas de dos o más países, o entre éstos y centros de investigación y desarrollo experimental.

- Red de centros de excelencia en investigación y desarrollo experimental.

Objetivo: fortalecer las relaciones entre centros de excelencia en la región creando una red de relaciones, investigaciones, entrenamientos, pasantías, becas, y capacidad de interlocución con centros semejantes en países de mayor desarrollo. Con esto se trataría, además, de mejorar a esos centros con vocación regional y elevar su efectividad en proveer recursos humanos, investigaciones y desarrollos experimentales a la región.

Componentes del programa de actividades regionales

Mediante la realización de un estudio preliminar de la oferta y de la demanda regionales se definieron los siguientes componentes del programa de actividades regionales:

1. Formación de recursos humanos de interés regional

Objetivo: Fortalecer el uso de la infraestructura de formación de recursos humanos existente en la región y elevar la capacidad de investigación, docencia y vinculación del recurso humano científico-tecnológico con el sector productivo.

Con este componente se pretende elevar la calidad y número de personas con formación científica y tecnológica que conduzca a en mayores niveles de productividad, docencia universitaria y desarrollo experimental. Ello tendrá un impacto positivo sobre el sistema educativo, en la medida que elevará la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano, así como la productividad del recurso humano y de empresas e instituciones.

Este componente consiste de los siguientes tres rubros:

- a. Programa de becas, para hacer un uso racional de la infraestructura de mayor excelencia en la región a nivel universitario de postgrado y de cursos formales de corta y mediana duración en cada una de las ocho líneas de acción.
 - b. Programa de pasantías en laboratorios, centros de investigación y desarrollo, empresas, centros de información, etc., para facilitar la transferencia y el intercambio de conocimientos entre los países de la región y sentar las bases de capacitación para la ejecución de proyectos específicos financiados con este programa.
 - c. Programa de eventos regionales de capacitación y de congresos para intercambio de información y preparación de proyectos conjuntos, cuyo propósito es hacer más densas las relaciones entre científicos, tecnólogos, empresarios y tecnólogos, etc. en la región, creando grupos de profesionales que se reúnen frecuentemente, intercambian opiniones, establecen paradigmas comunes y llevan a cabo actividades conjuntas, seminarios anuales de evaluación del estado del arte en cada una de las líneas de trabajo y cursos específicos de capacitación de carácter regional.
2. Fortalecimiento de la infraestructura de servicios regionales

Objetivo: Fortalecer a un seleccionado grupo de instituciones que ya prestan o que tienen una alta posibilidad de prestar servicios de carácter regional en actividades como las siguientes:

- redes de comunicación e información;
- laboratorios y centros de investigación, desarrollo experimental, extensión y servicios científicos y tecnológicos;
- infraestructura de investigación, biblioteca y servicio al estudiante de los programas de posgrado o de cursos de carácter regional.

El enfoque es fortalecer lo ya existente y de cierto nivel, para orientarlo a un servicio regional, además de las tareas que ya realizan los organismos regionales especializados.

Este componente consiste de los siguientes rubros:

- Canalización de recursos para la interconexión entre países por medio de redes tipo BITNET, INTERNET y otras y acceso a bases mundiales de datos e información. Este rubro le da viabilidad a todo el proyecto en la medida que crea las condiciones

materiales para la comunicación en tiempo real entre investigadores, empresas, centros de investigación y oficinas de política científico-tecnológica;

- Dotar de los equipos y medios, capacitación y entrenamiento para la acción regional de la actual infraestructura que tenga ya o pueda adquirir una orientación regional en los temas sustantivos aprobados en el marco de la política regional en la materia y en los temas de las ocho líneas de trabajo;
- Crear o fortalecer los servicios de orientación regional de bibliotecas, información, documentación y computación, en apoyo a estudiantes, empresas e investigadores de la región.

3. **Financiamiento de proyectos de interés regional en las ocho líneas de trabajo definidas**

Objetivo: Crear un conjunto de experiencias exitosas de trabajo o de asociación o vinculación entre dos o más centros, laboratorios, empresas, etc. y entre dos o más países de la región, a través del financiamiento de proyectos conjuntos, aprovechando también la experiencia de los organismos regionales especializados.

Este componente consiste de los siguientes rubros:

- **Financiamiento a proyectos conjuntos para desarrollar sistemas de gestión tecnológica, de calidad, transferencia de tecnología y otras. Este rubro**

pretende contribuir a crear un mercado horizontal de tecnología en la región como soporte a los esfuerzos integracionistas y de apertura económica;

- **Financiamiento de proyectos de investigación, en particular entre empresas y centros de investigación de dos o más países para así facilitar la viabilidad de las ocho líneas de trabajo, utilizar mejor la infraestructura existente y elevar la pertinencia y foco de la investigación de la región;**
- **Financiamiento de programas de intercambio de información, uso de redes inter-regionales e internacionales y programas de difusión de experiencias exitosas;**
- **Financiamiento de mecanismos de coordinación técnica entre empresas, instituciones, centros de investigación, creando un mercado de servicios tecnológicos y científicos en la región.**

4. Apoyo al marco institucional para la cooperación regional

Objetivo: Fortalecer, crear y garantizar el funcionamiento de las instituciones, mecanismos de coordinación y ejecución que permitan llevar a cabo las acciones en las ocho líneas de trabajo y faciliten la construcción del marco institucional y relaciones regionales en materia de desarrollo científico y tecnológico.

A fin de que cada uno de los componentes funcionen con agilidad y con una orientación regional se fortalecerá el marco institucional a nivel político, de ejecución y operativo del programa como tal, incluyendo en cada nivel lo siguiente:

- fortalecimiento del marco institucional de coordinación de las políticas regionales;
- funcionamiento de la oficina ejecutora del Programa de Actividades Regionales;
- coordinación de las instituciones, centros, etc. con actividades regionales en las ocho líneas de trabajo.

Con esto se pretende vencer la inercia que existe para que funcione un fluido mercado tecnológico, científico y de formación del recurso humano en la región. Para ello los recursos tenderán a crear en cada institución un incentivo para trazar y ejecutar programas regionales, tener los mecanismos institucionales mínimos para ejecutar cada componente y dotar a la oficina ejecutora con los instrumentos para supervisar y estimular el desarrollo del Programa en su conjunto, así como para apoyar el proceso de

toma de decisiones de la autoridades competentes en materia de políticas científicas y tecnológicas de la región.

Los principales rubros de este componente son:

- Funcionamiento de la oficina ejecutora regional y de un mínimo apoyo a la oficinas nacionales en cuanto a equipamiento, salarios, materiales y suministros;
- Consultorías de apoyo a la ejecución del programa de actividades regionales, en particular para acelerar los procesos de transferencia de conocimientos y experiencias, crear rápidamente una capacidad endógena en cada línea de trabajo y las condiciones de sostenibilidad del programa en el largo plazo;

- Fortalecimiento de las instituciones más importantes en cada línea de trabajo, en particular en su capacidad de relación regional, coordinación de cada línea, capacitación de su personal en administración de la investigación, gestión de proyectos, mercadeo de proyectos científicos y tecnológicos, etc;
- Apoyo a las instituciones formuladoras y ejecutoras de políticas a fin de que no exista un desfase entre la base del sistema y su cúpula político-institucional.

El programa entrenaría aproximadamente a 440 personas en cursos de postgrado y capacitación de corto plazo, y a 2000 personas en seminarios y eventos regionales de capacitación. Además fortalecería alrededor de 24 centros en su infraestructura y a 8 en su marco institucional para la cooperación regional. Finalmente permitiría alrededor de 50 proyectos de demostración en materia de cooperación entre dos o más empresas o instituciones de varios países.

El presupuesto estimado del programa es de US\$ 19.760.000, dividido en los cuatro componentes de la siguiente forma:

Formación de recursos humanos:	US\$ 5.360,000
Fortalecimiento de infraestructura:	6.400,000
Financiamiento de proyectos:	5.000,000
Apoyo institucional:	3.000,000
TOTAL:	19.760,000

El marco institucional propuesto para la ejecución del programa de actividades regionales se presenta en el cuadro VIII del anexo 1.

Para la elaboración de los proyectos nacionales en desarrollo científico y tecnológico, así como para la elaboración del programa de actividades regionales, se elaboraron las respectivas solicitudes de asistencia técnica no reembolsable, las que fueron presentadas al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el mes de junio de 1992.

V. COMENTARIOS FINALES Y RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACION DE UN PROYECTO REGIONAL DE RECONVERSION INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA

La reconversión industrial es un tema del que se ha venido hablando mucho en Centroamérica en los últimos años, y puede afirmarse que existe conciencia acerca de la conveniencia de desarrollar programas de reconversión industrial en apoyo a los sectores productivos; en todos los países se han elaborado propuestas de programas, a nivel gubernamental o a nivel de las asociaciones gremiales del sector privado industrial, para apoyar al sector productivo en el mejoramiento de su productividad ante el inminente incremento de la competencia externa como consecuencia de los programas de apertura económica.

Asimismo, existe una gran conciencia de que los esquemas de incentivos a las exportaciones no son, a largo plazo, esquemas viables para lograr la competitividad genuina de la producción en un mundo cambiante, mucho más competitivo y caracterizado por avances tecnológicos que conforman un patrón cambiante de las ventajas comparativas a nivel mundial. De hecho, la racionalización de los incentivos a las exportaciones que se ha venido dando en los últimos dos años en los países de la región ha sido aceptada por los sectores productivos, dando paso a una mayor conciencia por la necesidad de hacer incrementos en la productividad como mecanismo para lograr competitividad genuina en la producción. Lo anterior se ha reforzado con la creciente apertura económica y el incremento de las importaciones a los países, tendientes a la unificación de los mercados nacionales y los mercados internacionales.

Sin embargo, mientras los programas de ajuste estructural y apertura económica han avanzado en los países, no es sino hasta muy recientemente que los planteamientos y acuerdos para la ejecución de programas de reconversión industrial empiezan a tomar forma, especialmente aquellos orientados a una acción concertada de reconversión industrial a nivel regional, atendiendo los mandatos de las cumbres presidenciales, mediante la ejecución del PRADIC, en especial su componente de competitividad de los sectores productivos, y la elaboración del perfil de proyecto regional para la modernización tecnológica de los sectores productivos.

A nivel de los países, con excepción de El Salvador, ningún país cuenta con el financiamiento ni la asistencia técnica internacional requerida para desarrollar los programas, siendo ésta la principal razón por la que los éstos no se ejecutan del todo o no se desarrollan con la eficacia requerida. En algunos países ya existen diagnósticos sobre el sector industrial (Guatemala, El Salvador, Costa Rica) y se cuenta con valiosa información preliminar acerca de la competitividad de los diferentes sectores y subsectores industriales así como de los problemas competitivos, exógenos y endógenos, cuya remoción es vital para el mejoramiento de la competitividad; en el caso de Costa Rica, además, se cuenta ya con una masa crítica de

empresarios interesados en la reconversión industrial, que se reúnen frecuentemente para analizar la situación competitiva de la industria y hacen planteamientos al gobierno para que éste contribuya a la modernización de los sectores productivos.⁶⁹

En el caso de los proyectos regionales para la reconversión industrial, existen varias iniciativas importantes:

1. El PRADIC: Competitividad de los Sectores Productivos (Componente 3 del Subprograma Políticas Económicas, Comercio y Competitividad), como se mencionó, iniciará próximamente y estará a cargo de FEDEPRICAP, con el apoyo de la Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica (FECAEXCA) y de las Cámaras de Industrias de los países de la región.

Este programa comprende la realización de una serie de estudios de competitividad en los diferentes sectores productivos previamente seleccionados, así como la elaboración de una serie de estudios de análisis sobre la situación macroeconómica de los países, de las cadenas productivas, las posibilidades de complementación de las estructuras productivas de los países, el establecimiento de bancos de datos de información, etc.; del proyecto se derivarán una serie de recomendaciones de política a los gobiernos, que son importantes para el mejoramiento de la acción regional.

2. El Perfil de Proyecto de Inversión en Desarrollo Científico y Tecnológico de los Sectores Productivos. El trabajo realizado por las autoridades competentes en ciencia y tecnología de la región ha sido muy intenso, y no ha sido fácil lograr la elaboración de los perfiles de proyecto nacionales y del programa de actividades regionales para presentar al BID para el financiamiento de la elaboración de los proyectos. Con excepción de Costa Rica, que cuenta ya con experiencia en la ejecución de un proyecto en ciencia y tecnología, es primera vez que en los demás países de la región se elabora este tipo de programas.

La importancia de ese trabajo radica en la creación de una fuerte interrelación estructural entre los países que definitivamente contribuirá a mejorar la competitividad y el desarrollo de nuevos sectores productivos en las economías de los países.

⁶⁹ Por ejemplo, en las actuales negociaciones que lleva a cabo el Gobierno con el Banco Mundial para un tercer Programa de Ajuste Estructural, se ha insistido mucho en la conveniencia del establecimiento de un fondo de financiamiento en apoyo a la reconversión industrial.

Los dos proyectos regionales tienen una importancia trascendental para la región, dado que con ellos se pueden sentar las bases para una mayor integración económica de los países y se podrá construir, a nivel regional, la competitividad estructural necesaria para fomentar una transformación productiva regional, basada en el desarrollo de ventajas competitivas regionales según las diferentes opciones estratégicas descritas en el presente informe, y fortaleciendo un bloque centroamericano con mayor capacidad para desarrollar competitividad genuina que permita una inserción exitosa en los mercados internacionales.

Pero si bien los dos proyectos regionales de apoyo a la reconversión industrial son importantes y ciertamente contribuirán a mejorar la competitividad de los sectores productivos de la región en el mediano y el largo plazo, esos proyectos no contribuirán en el corto plazo en el apoyo que los sectores productivos requieren para hacer frente a la apertura comercial, que ya a partir de 1993 será mayor, al establecerse a partir de esa fecha aranceles máximos de 20 por ciento a las importaciones fuera de la región. Para ello se requerirá la provisión de recursos y mecanismos para que las empresas para emprendan la reconversión industrial.

En cuanto a los programas nacionales de reconversión industrial, es preciso hacer las siguientes observaciones: En todos los países de la región se han elaborado propuestas para desarrollar programas de reconversión industrial, sean éstas elaboradas por consultores internacionales, o bien por los gobiernos mismos o las asociaciones gremiales privadas. Sin embargo, en todos los países, si bien los gobiernos reconocen explícitamente la necesidad de realizar programas de reconversión, en ningún país existe un programa que sea ejecutado por el gobierno; éste, o bien ha dicho que la contribución a la reconversión industrial consiste en la provisión de un marco macroeconómico estable, o bien ha delegado en las asociaciones gremiales del sector privado la ejecución de los programas con el visto bueno de los gobiernos.

Aún así, en ningún caso se ha logrado que exista una coordinación estrecha entre las autoridades de los gobiernos y las asociaciones gremiales, que se exprese en la remoción explícita de obstáculos exógenos que afectan la competitividad de las empresas. Ello ha conducido a una creciente frustración en la ejecución de los programas, ya que al no contarse con la remoción de los obstáculos exógenos a la competitividad, por una parte, y al no contarse con la asistencia técnica necesaria para remover los obstáculos endógenos a la competitividad de las empresas, por otra, éstas pierden el interés en los programas de reconversión y se abocan individualmente a resolver sus problemas de competitividad.

Recomendaciones para la elaboración de un proyecto regional de reconversión industrial en los países centroamericanos

Las anteriores observaciones sobre los proyectos regionales y sobre los programas nacionales de reconversión industrial existentes o propuestos, evidencian que existe un campo de acción importante, en el que se puede desarrollar actividades en los países de la región en el corto plazo, cubriendo una demanda insatisfecha.

La presencia de ONUDI, como organismo técnico en fomento del desarrollo industrial en cada uno de los países de la región, es importante para asesorar a los gobiernos y a las asociaciones gremiales del sector privado en lo referente a la definición de una política industrial nacional y regional; hoy en día se carece de una política explícita orientada al fortalecimiento de la capacidad competitiva del sector industrial y al desarrollo de los factores que son determinantes para el desarrollo de ventajas competitivas nacionales, considerando aspectos de competitividad estructural regional.

Ahora bien, si bien es cierto que la transformación productiva basada en el desarrollo de ventajas competitivas debe considerar una serie de factores, cuya adecuación para la competitividad es responsabilidad de los gobiernos, éstos no están en capacidad de adecuarlos a las necesidades competitivas de las empresas en el corto plazo. Los programas en marcha para la reforma del estado y de sus instituciones tomarán más tiempo para brindar el apoyo requerido por las empresas, y tampoco es de esperar que la inversión pública necesaria en infraestructura de apoyo a los sectores productivos se dé en el corto plazo. Además, el análisis de las propuestas y programas de reconversión en los países de la región, no parece indicar que los gobiernos estén dispuestos a asumir la dirección de programas de reconversión industrial, consistentes en el apoyo directo a las empresas para el mejoramiento de su gestión.

Con el apoyo de asistencia técnica se puede ir preparando el camino para que en los programas de reforma del estado y de sus instituciones se incluyan aspectos relativos a la política de desarrollo industrial; asimismo, ello posibilitará que las recomendaciones a los gobiernos que se emanarán de los proyectos regionales puedan ser traducidas rápidamente en acciones de política industrial a favor de la competitividad internacional de las economías de la región centroamericana.

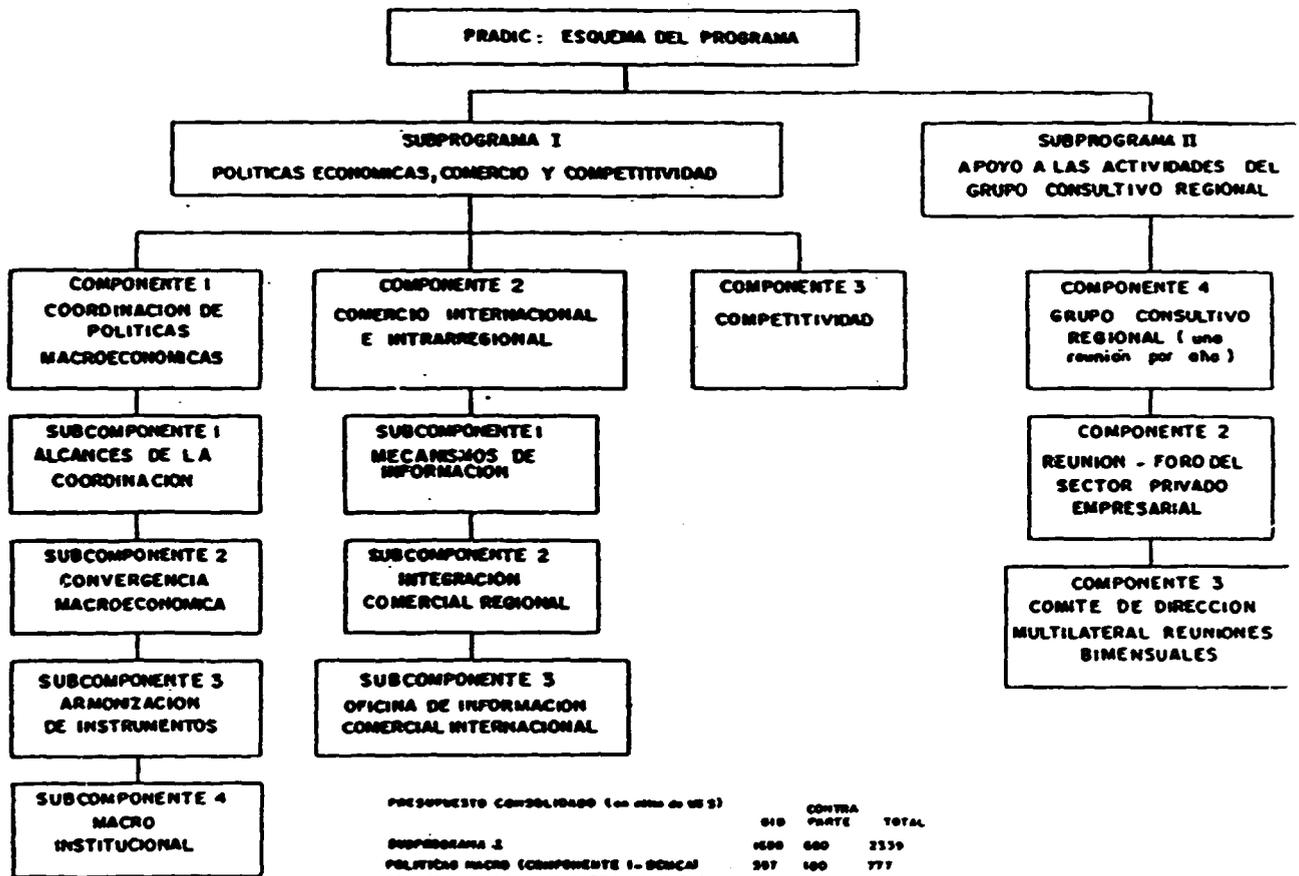
Sin embargo, es necesario complementar este esfuerzo con asesoría en la elaboración y ejecución de planes y programas de reconversión a nivel de empresas. Las empresas deben abocarse desde ya a la eliminación de distorsiones endógenas para incrementar su productividad en su interior, esfuerzos que deberán ser de una gran intensidad para mejorar su competitividad y además compensar distorsiones exógenas, ante la no eliminación de éstas en la medida de lo necesario en el corto plazo.

En este sentido, se ha elaborado unos lineamientos para un programa de reconversión industrial que abarca tanto los aspectos de política industrial, tecnológica y comercial como los de apoyo directo a las empresas.⁷⁰

CUADRO V

Esquemas y Presupuestos de los Proyectos del BID

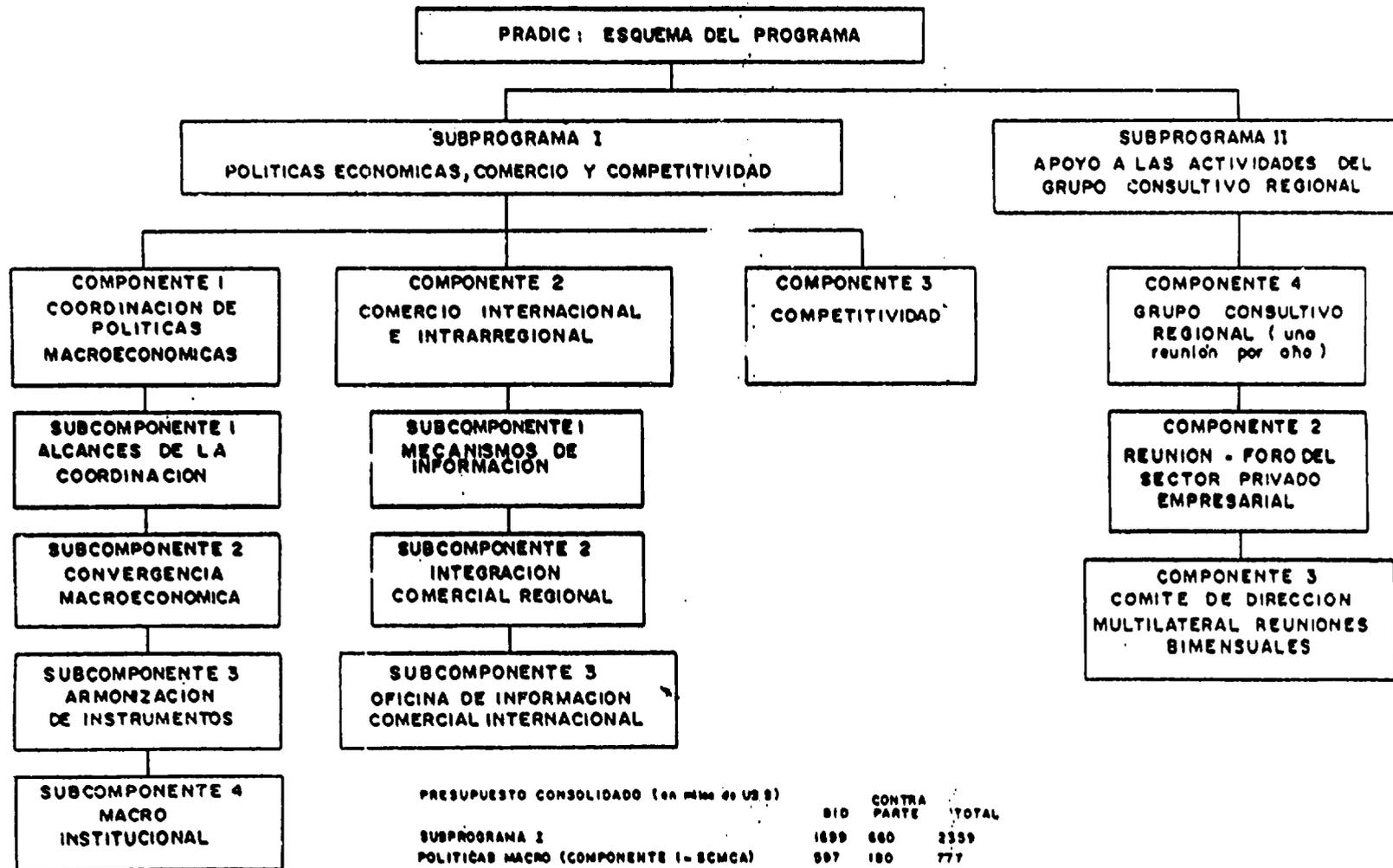
a. Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC)



PRESUPUESTO CONSOLIDADO (en miles de US \$)	BID	CONTRA PARTE	TOTAL
SUBPROGRAMA I	600	600	1200
POLITICAS MACRO (COMPONENTE 1 - BOMCA)	307	100	407
COMPETITIVIDAD (COMPONENTE 2 - BICA)	424	265	689
COMERCIO EXTERIOR (COMPONENTE 3 - FECEPROEP)	679	215	894
SUBPROGRAMA II	1037	63	1100
GRUPO CONSULTIVO REGIONAL	932	-	932
REUNION - FORO EMPRESARIAL	65	63	128
TOTAL	2736	723	3459
PERCENTAJES	79,1	20,9	100

⁷⁰ Ver ONUDI, "Lineamientos de Cooperación Técnica para un Programa de Modernización Industrial en Centroamérica", PPD. ---, febrero de 1999.

CUADRO VI



PRESUPUESTO CONSOLIDADO (en MIM de US \$)	BID		TOTAL
	BID	CONTRA PARTE	
SUBPROGRAMA I	1699	660	2359
POLITICAS MACRO (COMPONENTE 1 - BCMCA)	597	180	777
COMPETITIVIDAD (COMPONENTE 2 - BIRCA)	424	265	689
COMERCIO EXTERIOR (COMPONENTE 3 - PEBEPRIICAP)	678	215	893
SUBPROGRAMA II	1037	63	1100
GRUPO CONSULTIVO REGIONAL	932	-	932
REUNION - FORO EMPRESARIAL	65	63	128
TOTAL:	2726	723	3459
PORCENTAJES	78,7	20,9	100

b. El Perfil de Proyecto de Inversión en Desarrollo Científico y Tecnológico de los Sectores Productivos

Para la ejecución de los proyectos nacionales de inversión la región plantea contraer préstamos por la suma de US\$ 218.316.045, desglosado de la siguiente forma:

GUATEMALA:	33.200.000
EL SALVADOR:	25.139.345
HONDURAS:	30.264.800
NICARAGUA:	15.000.000
COSTA RICA:	100.000.000
PANAMA:	14.711.900

TOTAL: US \$ 218.316.045

En el Cuadro VII se presenta una matriz de financiamiento de los proyectos nacionales de inversión.

MATRIZ DE FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION EN MODERNIZACION TECNOLOGICA
(en dólares y unidades)

COSTA RICA			PANAMA		
COMPONENTES	CANTIDAD	COSTO	COMPONENTES	CANTIDAD	COSTO
1. Financ. para proyectos de invest. y servicios.		27.150.000	1. Formación de Recursos Humanos		2.910.000
- Estudios de base, diagnósticos y prospección	80	862.500	- Cursos cortos a empresas		
- Investigación básica aplicada	50	8.625.000	- productivas	40	200.000
- Valorización de la innovación y la experimentación	70	11.097.500	- de servicios	50	250.000
- Lanzamiento y comercialización	15	8.750.000	- Cursos cortos a técnicos medios y no calificados	950	700.000
- Servicios científico-tecnológicos	25	2.875.000	- Pasantías	40	160.000
			- Maestrías	20	1.200.000
			- Posgrados (cursos)	20	400.000
2. Capacitación		11.699.400	2. Programa de Gestión Tecnológica		5.960.000
- Posgrado y especialización		2.945.000	- Asesorías		600.000
- Técnicos medios	200	920.000	- Centro de Gestión		200.000
- Posgrado en el ext. e invest. y desarr. experimental		6.826.000	- Cursos a empresas	80	160.000
- Beas	170	5.681.000	- Proyectos de innovación tecnológica		5.000.000
- Investigación	43	645.000	3. Programa de Infraestructura		5.141.900
- Servicio en empresas para profesores	40	858.400	- Instituto Especializado de Análisis		1.200.000
- Cursos cortos	140	690.000	- Reforzamiento del Centro Tecnológico de la UTP		1.062.900
- en el país	40	290.000	- Centro Agroindustr.		1.500.000
- en el exterior	100	460.000	- Centro de Servicios Informáticos		679.000
- Pregrado en carreras cient.-tecnológicas	2000	460.000	- Sistema de Metrología, etc.		700.000
3. Fort. infraestructura		57.561.700	4. Fortalecimiento institucional		530.000
- Creación de Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT)		57.561.700	- Asesoría de apoyo		180.000
4. Actividades de información y transferencia tecnológica		9.588.900	- Equipamiento		100.000
- Bases de datos nac.	20	500.000	- Divulgación y promoción		200.000
- Actualización equipo de cómputo	14	742.700	- Fortalecimiento oficina coordinadora		50.000
- Conexión con bases de datos internas.	14	798.500	5. Cooperación Regional		170.000
- Adquisición nuevas tecnologías de info.	14	871.400	- Cursos cortos		40.000
- Difusión resultados	105	1.296.900	- Pasantías		100.000
			- Asistencia a foros regionales		30.000
TOTAL:		100.000.000	TOTAL:		14.711.900

MATRIZ DE FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN EN MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA
(en unidades y dólares)

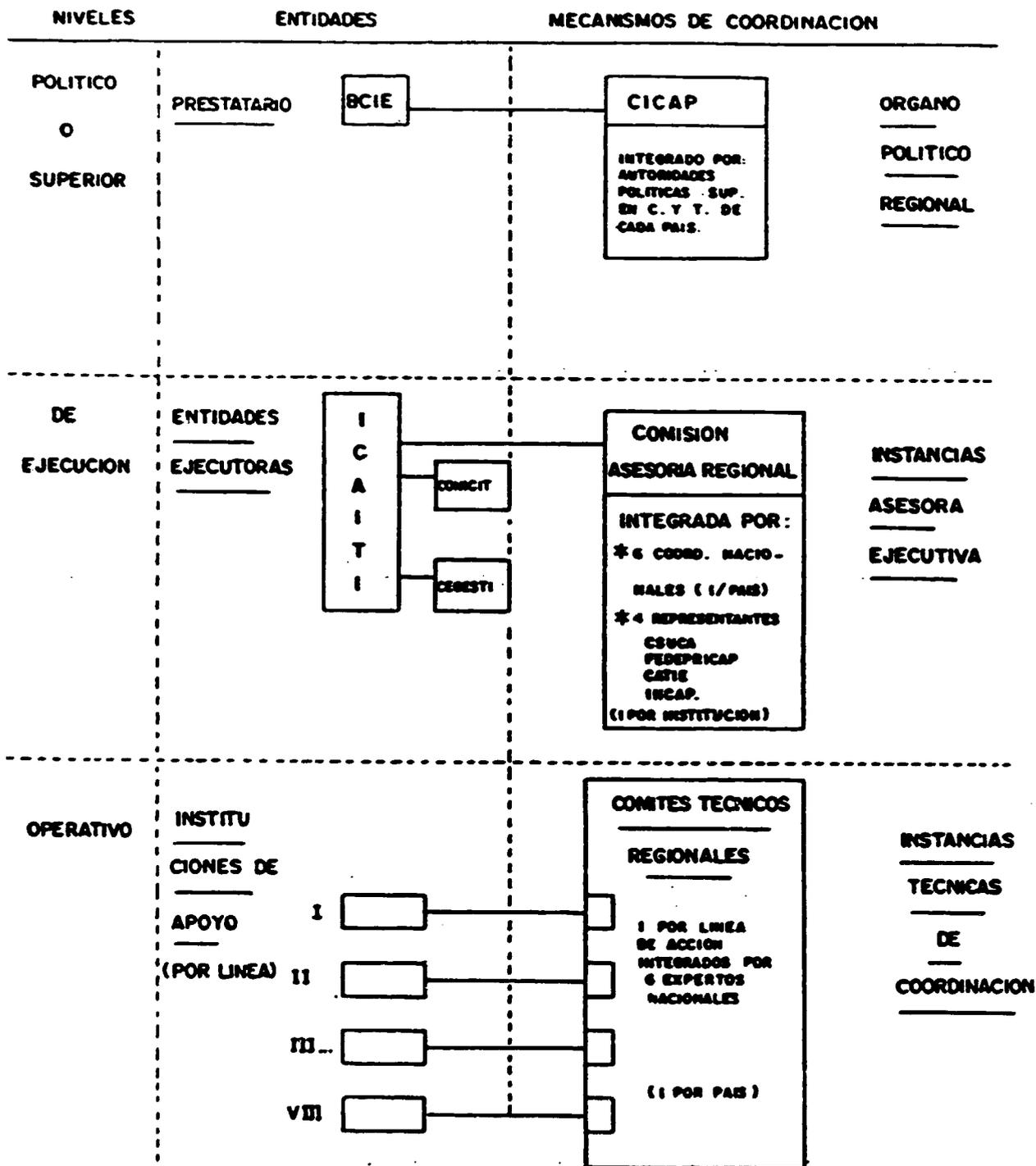
GUATEMALA			EL SALVADOR		
COMPONENTES	CANTIDAD	COSTO	COMPONENTES	CANTIDAD	COSTO
1. Fortalecimiento de la Oficina Ejecutiva		600.000	1. Proyectos de innovación tecnológica	100	10.000.000
- Instalación		54.000	70% empresa privada		
- Personal		300.000	30% centros de investigación		
- Equipamiento		100.000			
- Asistencia Técnica		146.000	2. Capacitación		6.560.000
2. Creación del Centro Nacional de Gestión Tecnológica y Fortalecimiento Secretaría CONCYT		500.000	- Cursos cortos y pasantías		
- Centro Nacional de Gestión Tecnológica		300.000	- universidad	32	128.000
- Apoyo a secretaria del CONCYT		200.000	- empresa privada	1.200	4.800.000
3. Fortalecimiento de Infraestructura de C y T		5.000.000	- Maestrías	29	928.000
- Lab. operaciones unitarias		461.800	- Doctorados	22	704.000
- Planta piloto para extracción fitoquímicos		50.000	3. Fortalecimiento Infraestructura		5.000.000
- Fort. centro de metrología científica		314.000	- Centros de Investigación y Desarrollo	5	5.000.000
- Fort. laboratorio control de calidad de alimentos		75.000	4. Fortalecimiento Institucional		1.669.345
- Creación centro de calidad y productividad		185.000	- Infraestructura		485.295
- Creación centro de diseño asistido por computadora		30.000	- Capacitación		232.000
- Fort. Unidad de Transferencia de tecnología de Univ. San Carlos		50.000	- Asistencia Técnica		698.000
- Otros		3.894.50	- Equipamiento		254.050
4. Financiamiento de proyectos industriales		13.000.000	5. Cooperación regional		1.910.000
5. Formación Recursos Humanos		4.600.000	- Gestión de calidad		1.500.000
- Cursos cortos y pasantías y pasantías		2.400.000	- Asistencia a foros subregionales		110.000
- Becas posgrado		1.200.000	- Pasantías		100.000
- Becas nacionales para actualización profesional		1.000.000	- Cursos cortos		200.000
6. Creación Fondo Seguro de Crédito para Exportación		7.500.000			
TOTAL:		39.200.000	TOTAL:		25.139.345

MATRIZ DE FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION EN MODERNIZACION TECNOLOGICA
(en unidades y dólares)

HONDURAS			NICARAGUA		
COMPONENTES	CANTIDAD	COSTO	COMPONENTES	CANTIDAD	COSTO
1. Requerimientos tecnológicos del sector privado.		9.795.000	1. Capacitación de personal de las empresas		9.800.000
- Capacitación	665	9.000.000	- Cursos cortos		250.000
- Cursos cortos	505		- Pasantías		450.000
- Pasantías	50		- Capacitación técnica		1.750.000
- Entrenamiento en el exterior	95		- Cursos en empresas		1.350.000
- Maestrías	15		2. Proyectos de innovación tecnológica		3.400.000
- Servicios técnicos		6.025.000	- de diseño ingenieril		200.000
- Asesorías técnicas	20	690.000	- de mejoramiento prod.		1.100.000
2. Gestión Tecnológica		9.054.500	- transformación, adaptación y mejoras tecnol.		1.200.000
- Progr. Emprendedor			- otros proyectos		900.000
- Innovación Teo.			3. Fortalecimiento de centros académicos y de servicios tecnológicos		2.550.000
- Incubación de emp.			- Red de información y fortalecimiento CENIT		600.000
3. Transf. de tecnología		8.164.500	- Fortalecimiento LABAL		350.000
- Manejo integral bosque demostrat.		805.000	- Fort. centros experimentales agronómicos		400.000
- Opciones para solución a probl. oferta y demanda de leña.		1.559.500	- Financiamiento proyectos de centros académicos		600.000
- Aprovechamiento Caña de Azúcar		3.200.000	- Becas Maestrías		600.000
- Org. red de centros de desarrollo teo.		500.000	4. Apoyo a la creación de nuevos servicios tecnol.		2.550.000
4. Invest. y Desarrollo		4.897.800	- Unidad de Gestión Teo.		1.000.000
- Centro de Innov. Agroindustrial.		804.700	- Centro de Normalización, Metrología y Control de Calidad		850.000
- Equipamiento Escuela de C y T.		3.093.100	- Centro de servicios tecnológicos agrícolas y manejo post-cosecha		700.000
- Inst. de Invest. Tecnológica Ind.		1.000.000	5. Fortalecimiento instituo.		1.200.000
5. Formación de Científicos y Tecnólogos		1.668.000	- Equipamiento		250.000
- Programa de la Uni. Nac. Autónoma		468.000	- Consultorías		850.000
- Programa Docentes en teo. modernas		1.200.000	- Personal y capacitación		350.000
6. Desarrollo Sistema Nacional de C y T.		250.000	- Eventos especiales		250.000
7. Proyecto Regional		1.635.000	6. Cooperación regional		1.500.000
TOTAL:		30.264.800	- Becas cursos cortos		900.000
			- Pasantías		550.000
			- Asistencia a foros reg.		50.000
			TOTAL:		15.000.000

CUADRO VIII

PROPUESTA DEL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCION Y COORDINACION DEL PROGRAMA DE ACCIONES REGIONALES



BCIE: BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA.

CICAP: COMISION PARA EL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO DE CENTROAMERICA Y PANAMA.

ICAITI: INSTITUTO CENTROAMERICANO DE INVESTIGACION EN TECNOLOGIA INDUSTRIAL.

CONCIT: CONSEJO DE INVESTIGACIONES CIENTIFICO TECNOLOGICAS (COSTA RICA).

CEGESTI: CENTRO DE GESTION TECNOLOGICA E INFORMATICA INDUSTRIAL.

ANEXO I DP/CAM/91/009: Listado de Informes Preparados

1. Lineamientos de Cooperación Técnica para un Programa de Modernización Industrial en Centroamérica, ONUDI PPD.---
2. Economic Integration in Central America: An Overview of Implications for Industrial Modernization in the 1990s, UNIDO PPD.---, 240 (SPEC.), 13 April 1993.
3. Estructura de Protección e Incentivos a la Industrialización en Centroamérica, ONUDI PPD.---
4. Políticas para la Reestructuración Industrial en Centroamérica, ONUDI PPD.---
5. Modernización del Sector Industrial en Centroamérica: Hacia la Formulación de un Programa de Acción, ONUDI PPD.--
6. Industrial Modernization in the Central American Textile Industry: The Potential for Regional Cooperation, UNIDO PPD. 239 (SPEC.), 13 April 1993.
7. Competitividad de la Agroindustria de Centroamérica, ONUDI PPD.---
8. Modernización del Sector Metalmecánico Centroamericano: Potencial de Cooperación, Necesidades y Limitaciones, ONUDI PPD.---
9. Modernización Industrial en Centroamérica: El Subsector Cuero y Calzado, ONUDI PPD.---