

ARTICULOS E INFORMES

HACIA UNA ESTRATEGIA PARA LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE CENTROAMERICA

Luis René Cáceres*

INTRODUCCION:

La actividad económica de Centroamérica acusa desde 1980 una declinación sin precedentes. Tal como se aprecia en el Gráfico 1, el Producto Interno Bruto, las exportaciones, las reservas internacionales y los términos de intercambio, entre otras variables, han decrecido persistentemente en los últimos años. La contracción económica es tal que los ingresos per cápita de El Salvador y Nicaragua son, en 1983, de la misma magnitud que los registrados a principios de la década de los años sesenta; en el caso de los otros tres países sus ingresos per cápita actualmente representan niveles similares a los que experimentaron a principios de la década

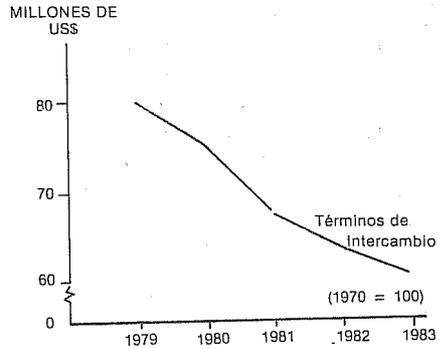
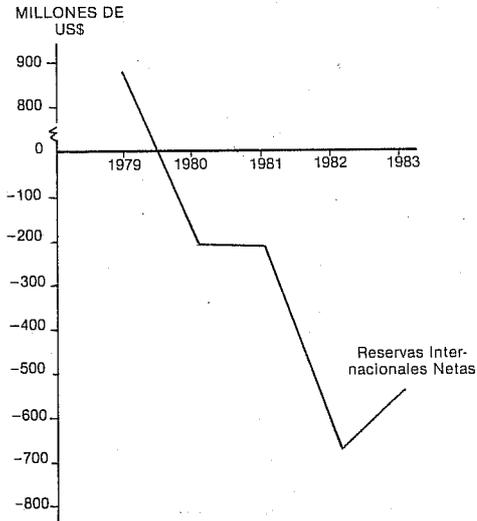
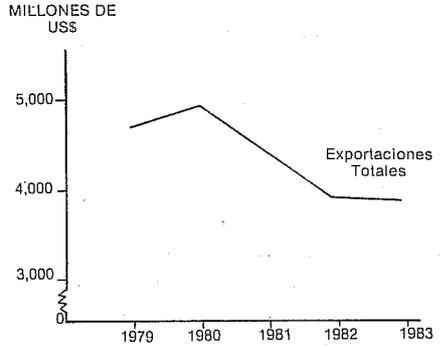
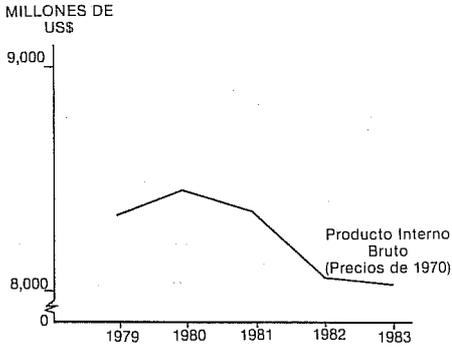
de los setenta. Por otra parte, la situación de empleo y subempleo se ha deteriorado notoriamente hasta alcanzar niveles alarmantes en todos los países; se estima que en algunos de éstos las tasas de subempleo agrícola y urbano alcanzan cerca de 90% y 60%, respectivamente.

El panorama anterior adquiere dimensiones de tragedia al sumar los elementos más crudos de la crisis centroamericana la existencia de una convulsión política y armada en una gran parte de la región, que se manifiesta en miles de personas muertas, refugiadas y desaparecidas.

* El autor es funcionario del Banco Centroamericano de Integración Económica, pero los puntos de vista expuestos en este trabajo son estrictamente personales. Una versión preliminar de este documento fue presentada en la conferencia "Las Alternativas de Estrategia Económica para Centroamérica y las Implicaciones en la Política de los Esta-

dos Unidos de América", celebrada en Washington, D.C., el 15 y 16 de mayo de 1984. El autor agradece a Héctor Roberto González Urrutia, Carlos Guillermo Herrera y a Fernando García, por sus valiosos comentarios. (Este trabajo se publica con la debida autorización del autor. El Consejo de Redacción).

GRAFICO No. 1
CENTROAMERICA: VARIABLES ECONOMICAS



NECESIDAD DE REACTIVACION ECONOMICA.

La crítica situación de Centroamérica señala la necesidad de emprender acciones para frenar la declinación económica y dinamizar el crecimiento y desarrollo económico y social con un sentido de urgencia. Esta necesidad es más palpable al tomar en cuenta que:

— El desempleo y la pobreza han alcanzado niveles insólitos, aún dentro de los estándares centroamericanos.

— Existe consenso entre los países sobre la urgencia de reactivar el comercio intracentroamericano y de impulsar el financiamiento de programas y proyectos de inversión. Es decir, alrededor de aspectos económicos existe común acuerdo entre los países centroamericanos, así como un reconocimiento de que la integración sigue siendo un válido mecanismo complementario para afrontar la crisis de toda la región. Al respecto, se puede señalar la reunión de los países centroamericanos con la Comunidad Financiera Internacional, celebrada en Bruselas, Bélgica, en septiembre de 1983, en la que se patentizó la voluntad regional de emprender acciones conjuntas en torno a la problemática económico-financiera de la región. Asimismo, en mayo de 1984 los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, al reunirse en San José, Costa Rica, acordaron que "sólo mediante un esfuerzo de cooperación mutua es posible afrontar los problemas que plantea la crisis mundial y emprender la reactivación de sus correspondien-

tes aparatos productivos"¹. Por otra parte, la llamada Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, en la parte relacionada con la economía del área enfatiza, entre otros, los puntos siguientes: "Debe prestarse plena cooperación al Banco Centroamericano de Integración Económica y gestionar conjuntamente la obtención de recursos externos que permitan revitalizar los procesos de integración"; "debe fomentarse el comercio intrazonal"; "deben impulsarse proyectos de inversión conjunta"².

Lo anterior indica que la variable económica es de fundamental importancia en la conflictividad centroamericana y que se puede esperar que el logro de una mejoría de la situación económica por medio de un plan de reactivación que abarque a los cinco países, traerá consigo una reducción de las tensiones político-sociales que se viven dentro y entre algunos países, al aumentar el bienestar social y poder de compra de los habitantes y al incrementar la interdependencia entre países. Al atenuarse el problema económico, se pueden abordar con una nueva visión los problemas socio-políticos, con un fortalecido interés en mantener la cooperación económica y en expandirla a otras áreas.

Las perspectivas en materia económica para los próximos años no son alentadoras. Las estima-

1. Tomado de "Esfuerzos por Apuntalar el Mercado Común", en INFORPRESS CENTROAMERICANA, No. 593, 31 de mayo de 1984, Páginas 7-9.
2. Según se reporta en "Llegó el Turno de Contadora", en INFORPRESS CENTROAMERICANA, No. 595, 14 de junio de 1984, Páginas 1-3.

ciones optimistas del comportamiento económico para la región proyectan un débil crecimiento en 1984, para alcanzar una tasa aproximada al 3.5% en 1986, crecimiento considerado muy bajo para aumentar significativamente los niveles de empleo y de utilización de la capacidad industrial instalada. Tasas más altas de crecimiento serían obtenidas si las entradas de recursos externos y el comportamiento de las exportaciones experimentarían mayor dinamismo que los previstos. En el gráfico 2 se muestra la demanda acumulada de recursos externos de la región para el período 1984-1980, calculada bajo el supuesto de que la restricción al crecimiento económico es la escasez de divisas³. Las proyecciones obedecen a tres supuestos de crecimiento del Producto Interno Bruto y de las exportaciones: en el caso (a) la meta de crecimiento real del PIB es de 2%, a la vez que las exportaciones crecen también en un 2% anual, a precios constantes de 1983. En el caso (b) tanto el PIB como las exportaciones crecen al 4%, y en el caso (c) las metas de crecimiento del PIB y de las exportaciones son de 4% y 2%, respectivamente.

Los respectivos fondos externos acumulados a 1990 requeridos para lograr estas metas de crecimiento alcanza las sumas de \$24,250 millones, \$29,800 millones

3. Los cálculos se basan en un modelo estimado para la economía centroamericana que se encuentra en Luis René Cáceres, Héctor Arnoldo Peñate y Frederick José Jiménez, "La Demanda de Recursos Externos de Centroamérica en la Década de los Ochenta", en *Revista de Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 29, julio-diciembre de 1981, Páginas 3-58.

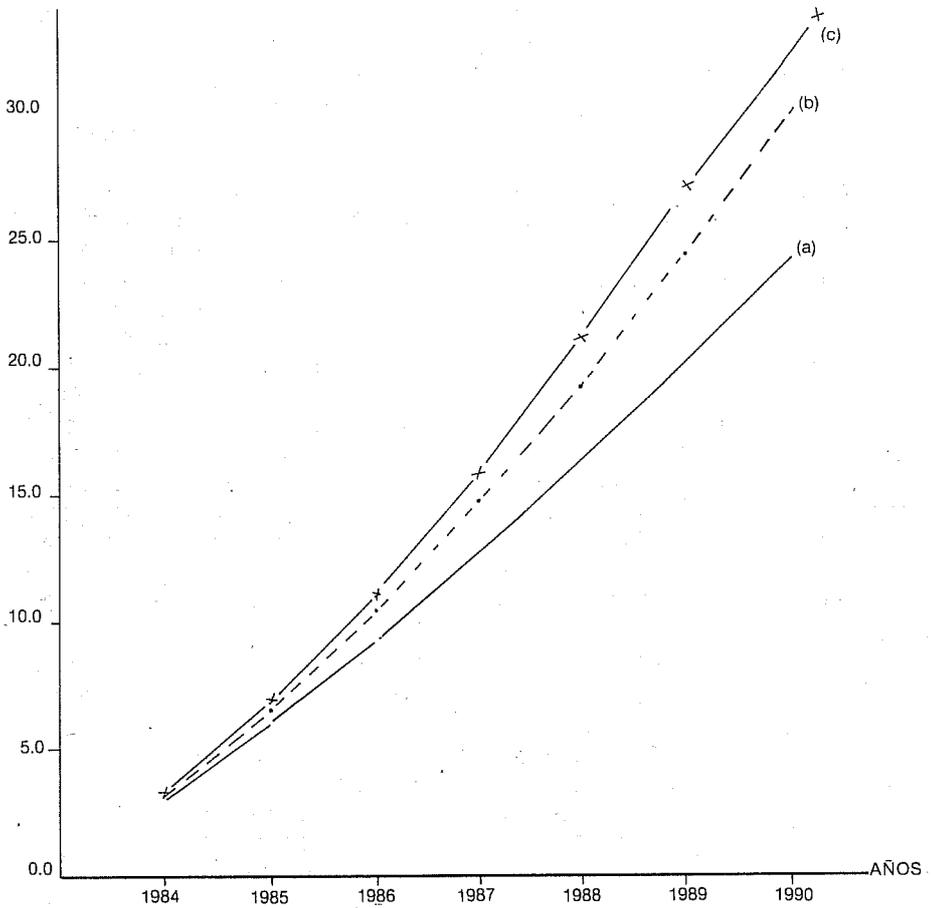
y \$33,500 millones, respectivamente; es decir, se requiere de entradas de recursos por alrededor de \$4,000 millones anuales, monto que es muy superior al ingreso anual promedio de capital recibido por Centroamérica en los últimos tres años, que alcanza una cifra de alrededor de \$1,900 millones. Sin embargo, al tomar en cuenta la inversión pública programada por los países en sus planes de desarrollo, la cifra anterior de requerimientos de recursos externos no parece ser extremadamente alta. En el Cuadro No. 1 se muestran, para Centroamérica como un todo, los montos de la inversión pública programada para el período 1983-1986 y se puede apreciar que los requerimientos de recursos externos para fines de la inversión pública son de alrededor de US\$1,300 millones por año. Al sumar a esta cifra los requerimientos para soporte de la balanza de pagos y para la reconstrucción de la infraestructura e industria, y los recursos requeridos por el sector privado, se alcanzan montos de alrededor de US\$3,800 millones anuales.

Es el caso señalar que al estudiar los planes nacionales de desarrollo de los países centroamericanos se encuentran objetivos comunes a todos los países. Estos objetivos son:

- Reactivación económica
- Generación de divisas
- Reducción del desempleo
- Reducción de las deficiencias en materia de salud, vivienda alimentación y educación.
- Estabilidad financiera
- Diversificación de la producción.

GRAFICO No. 2
CENTROAMERICA:
DEMANDA DE RECURSOS EXTERNOS

MILES DE
MILLONES DE
US\$



CUADRO No. 1
 Centroamérica: Programa de Inversiones Públicas 1983-1986
 (Millones de US\$ de 1982)

SECTORES	1983	1984	1985	1986	1983/86	%
Agropecuario, Forestal y Pesca	362.0	566.8	479.3	412.2	1,820.3	21.9
Industria, Minería y Turismo.	329.4	376.7	297.6	303.9	1,307.6	15.7
Energía.	439.3	224.5	258.3	327.0	1,249.1	15.0
Transporte y Comunicaciones.	305.7	422.7	518.6	444.0	1,690.7	20.4
Acueductos y Alcantarillados.	—	156.2	—	—	156.2	1.9
Vivienda y Desarrollo Urbano.	187.3	212.3	218.9	170.9	792.4	9.5
Salud, Educación y Bienestar Social.	197.0	287.9	282.3	300.7	1,067.9	12.9
Financiero.	—	80.0	—	—	80.0	1.0
Otros Sectores Públicos	43.0	44.7	28.9	22.4	139.0	1.7
TOTAL	1,863.7	2,371.5	2,083.9	1,981.1	8,300.2	100.0
Requerimientos Externos	1,061.4	1,489.7	1,435.3	1,267.0	5,253.7	

FUENTE: Planes Nacionales de Desarrollo de Países Centroamericanos. No incluye datos de 1986 para El Salvador.

MARCO ESTRATEGICO PARA UN PLAN DE REACTIVACION ECONOMICA

No existe duda de que en la coyuntura actual, las economías centroamericanas necesitan significativas entradas de recursos externos. Las interrogantes que si emergen están relacionadas con la determinación de los sectores a ser financiados, los objetivos y metas a ser establecidos y los instrumentos utilizados para alcanzar estos objetivos. La respuesta a estas interrogantes se puede estructurar en un plan de reactivación y desarrollo de

la economía regional.

Las acciones dirigidas a la reactivación y desarrollo de la economía centroamericana serán más efectivas si se enmarcan dentro de un plan, por medio del cual se establezcan objetivos, metas y se asignen responsabilidades y recursos. Es a través de la planificación que las acciones de reactivación económica adquieren coherencia, sentido de claro propósito y un marco para el control y la evaluación. Además, la planificación a nivel regional ofrece a los países el instrumento para decidir el rumbo que desean impartir a la economía

en base a una definición política centroamericana y para emprender acciones conducentes al logro de objetivos y metas explícitos y propios de la región. De esa manera, los países ejercen su capacidad para gestionar por sí mismos el logro de un destino concebido por y para los centroamericanos.

Ahora bien, al estructurar un plan para la reactivación y el desarrollo económico de Centroamérica se deben tomar en cuenta los siguientes puntos:

— Los objetivos, estrategias y programas de acción deben considerarse y ejecutarse dentro de un contexto regional. Un enfoque regional contribuirá a evitar que no se incrementen las disparidades entre países, que ya de por sí no son despreciables y han constituido un obstáculo al funcionamiento del Mercado Común Centroamericano. Además, la integración es una aspiración histórica del pueblo centroamericano, que se ha mantenido viva a pesar de las vicisitudes políticas y económicas de la región, y no debe servir la crisis actual para atenuar o desvirtuar ese espíritu.

— El plan debe identificar las principales tareas a desarrollar para alcanzar los objetivos comunes de los países. El punto de partida debe ser el establecimiento de un consenso regional en torno a qué se quiere alcanzar en materia de la reactivación y desarrollo económico —básicamente una declaración de sectores y metas prioritarios— para así establecer las estrategias que contribuirán a lograr esos fines.

El plan de reactivación y desarrollo de la economía centroamericana será más efectivo si

comprende un marco estratégico que establezca los objetivos que se buscan, señale cómo se alcanzarán los objetivos e identifiquen los medios para desarrollar las acciones y los responsables de las mismas. Dentro del marco estratégico habrá que diseñar una estrategia de desarrollo e integración y una estrategia financiera, así como también se deberá distinguir entre los objetivos inmediatos y los de mediano plazo.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO E INTEGRACION

La estrategia de desarrollo e integración está alentada por los siguientes objetivos:

De Carácter Inmediato:

- Reactivar la economía regional
- Generar empleo
- Atender las necesidades de la población que ha sido más afectada por la crisis
- Generar divisas
- Incrementar el comercio intrarregional;

De Mediano Plazo:

- Diversificar la producción y el sector externo
- Implementar un modelo de crecimiento de carácter autosostenido
- Fortalecer la interdependencia económica entre los países de la región.

Los medios para la ejecución de la estrategia de desarrollo e integración son los siguientes:

- El establecimiento de prioridades de financiamiento:

Sector Productivo:	Alimentos Agroindustria Exportaciones
Sector Social:	Vivienda Pequeña Empresa Desarrollo Rural Salud Educación.

— Programa de desarrollo:

Estos se refieren al conjunto de proyectos de los cinco países que se conforman y financian de acuerdo a un enfoque de objetivos, metas y políticas de carácter regional. El esquema regional de este enfoque se muestra en el Cuadro No. 2, destacándose que partiendo de posiciones nacionales se pretende establecer una posición de consenso regional en torno a los elementos normativos de los programas (objetivos, metas políticas) así como alrededor de los proyectos a ser financiados, los recursos a ser negociados, responsables, etc.

Obviamente será necesario establecer prioridades a los programas a desarrollar en el corto plazo. Entre los programas de alta prioridad para los cuales existen proyectos de los cinco países y que son factibles de ejecutar en el corto plazo, se encuentran los siguientes:

Reactivación Industrial: Se trata de atender las necesidades de importación de materias primas, insumos y equipos de reposición. Comprende el financiamiento de capital de trabajo y para la importación de maquinaria;

Reactivación Agropecuaria: Se trata de detener la declinación en la producción agrícola y dinami-

zar la producción para incrementar la oferta de alimentos en la región. Abarca el financiamiento de crédito de avío, importación de maquinaria y de otros insumos y el financiamiento de cooperativas;

Reactivación de la Vivienda: En Centroamérica sólo el 40% de la población urbana tiene acceso a vivienda adecuada y el déficit habitacional prevaleciente en 1976 era de un millón y medio de unidades. La actividad de construcción ha declinado drásticamente desde 1980 en todos los países; sin embargo, en 1983 este sector mostró un crecimiento positivo y contribuyó a atenuar la declinación económica. La capacidad de ejecución de los países es incuestionable y son muchos los proyectos en espera de financiamiento;

Promoción de Exportaciones: Las exportaciones totales de Centroamérica han declinado drásticamente, pasando de \$4,688 millones en 1979 a \$3,780 millones en 1983. El incremento de las exportaciones se reflejaría en un aumento de la liquidez externa de los países y de los niveles de empleo. El financiamiento se destinaría a capital de trabajo, pre y post embarque y al financiamiento de los saldos insolutos en el comercio intracentroamericano.

—Cooperación técnica:

La cooperación técnica internacional será necesaria para la realización de estudios sectoriales, estudios de preinversión, identificación de proyectos, etc. Especial importancia adquieren la cooperación técnica destinada a capacitar los recursos humanos.

—Reformas económicas:

Es difícil que la economía centroamericana sea viable y que exista paz duradera en la región, si no se resuelve el problema de la segrada distribución de la tierra. En ese sentido se tienen que tomar las medidas que promuevan el acceso a la propiedad de la tierra. Además habrá que efectuar las reformas que procuren la estabilidad financiera del sector público y un realismo en la tasa de cambio.

ESTRATEGIA FINANCIERA

La estrategia financiera comprende el diseño y ejecución de acciones emprendidas para alcanzar los siguientes objetivos:

De Carácter Inmediato:

- Captar recursos internos y externos en cuantía suficiente para atender los requerimientos de la reactivación económica de Centroamérica.
- Incrementar la liquidez externa para atender las necesidades de importaciones vinculadas con la reactivación económica.

De Mediano Plazo:

- Incrementar el uso del ahorro interno en el financiamiento del desarrollo centroamericano
- Lograr una estabilidad financiera interna y externa
- Diversificar las fuentes de recursos y los mecanismos de captación
- Incrementar la interdependencia financiera regional.

Los instrumentos de acción para el desarrollo de la estrategia financiera son los siguientes:

- Renegociación de la deuda externa con la banca privada:

En medio de la crisis financiera, un alto porcentaje de los ingresos de las exportaciones centroamericanas son utilizados para prestar servicio a la deuda externa. En 1983, en los casos de Costa Rica y Honduras, los egresos al exterior en concepto de pagos netos de utilidades e intereses fueron superiores a los ingresos netos de capital. Bajo esta situación, es difícil que los esfuerzos de reactivación económica no resulten fútiles. Se trata de renegociar las deudas externas que los países mantienen con la banca privada internacional, en conjunto o individualmente, de manera que el servicio de la deuda no inhiba la recuperación y desarrollo económico.

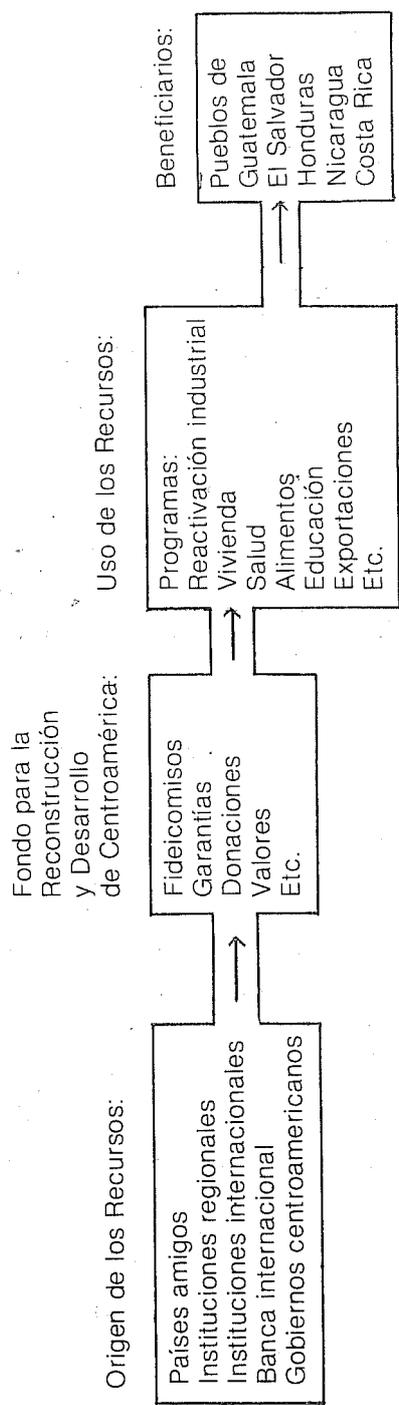
—Establecimiento del Fondo para la Reactivación y el Desarrollo de Centroamérica:

Este Fondo se conforma con el concurso de gobiernos amigos e instituciones internacionales de desarrollo y está compuesto de recursos aportados en distintas modalidades (fideicomisos, garantías, donaciones, etc.), destinados a programas y proyectos específicos de los cinco países. Un esquema del Fondo se muestra en el Gráfico 3.

CONSIDERACIONES FINALES:

Es importante señalar que en Centroamérica existe una adecuada capacidad institucional regional en los campos de política de desarrollo e integración (SIECA), canalización de recursos y conformación de programas (BCIE), políticas monetarias y de balanza de pagos (SCMCA), y en muchos campos más, que pueden asistir a los países en la estructuración del plan, en la

GRAFICO No. 3
 ESQUEMA DEL FONDO PARA LA REACTIVACION Y DESARROLLO
 DE CENTROAMERICA



preparación de programas y proyectos y en la negociación de recursos. En particular, el Banco Centroamericano de Integración Económica está en una posición excelente para actuar como fiduciario del Fondo. Las negociaciones de recursos para alimentar al Fondo constituye un elemento clave del plan de reactivación. Al respecto, las instituciones regionales y los países conjuntamente pueden hacer un llamado a la comunidad financiera internacional, en torno a programas y proyectos concretos, apelando al espíritu de cooperación y solidaridad que se manifiesta en las relaciones internacionales. Se debe tomar en cuenta que el desenlace de la crisis centroamericana traerá repercusiones más allá de las fronteras de Centroamérica. De ahí que los esfuerzos para eliminar el deterioro económico y para impulsar un auténtico desarrollo económico y social, llama el concurso de la comunidad internacional.

Por otra parte, las tasas de ahorro de los países centroamericanos han descendido en los últimos años a valores sumamente bajos, acusando niveles de orden de los que experimentaron a principios de

la década de los sesenta. Dada esta realidad, no se puede esperar que la recuperación económica se sustente en una movilización de recursos internos, y es de suponer que en los próximos años la región requerirá de entradas significativas de recursos externos. Pero esto no debe conducir a una dependencia sin fin; por el contrario, una de las muchas lecciones de la crisis actual es el imperativo de movilizar el ahorro interno para que en el mediano plazo desplace el ahorro externo en el financiamiento de la inversión. Esto requerirá de una estabilidad financiera, la generación de proyectos que utilicen recursos locales, la erradicación del consumo superfluo y el dinamismo de la intermediación financiera.

Finalmente, es el caso apuntar que en las circunstancias por las que atraviesa la región, podría parecer irrealista otorgar tanta importancia a aspectos económicos y financieros, en un medio en que ha predominado la confrontación. Pero al considerar los resultados obtenidos hasta ahora en términos de destrucción y muerte, es necesario darle una oportunidad a la economía, a la cooperación y a la razón.