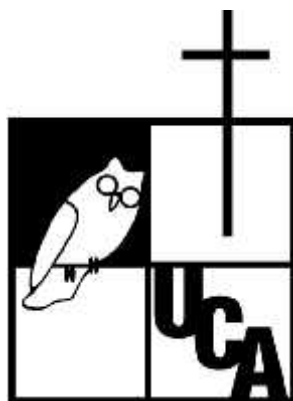


**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA  
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS**



**“ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA EN EL  
PERIODO DE 1950-2015: LA GENERACIÓN DE CADENAS DE VALOR COMO  
PROPUESTA DE DESARROLLO PRODUCTIVO EQUILIBRADO”**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO(A) EN ECONOMÍA**

**PRESENTADO POR:**

**JOSÉ ALEJANDRO ARRIETA YÁNEZ**

**MAURICIO EDUARDO CASTRO PAZ**

**JULIO EDUARDO LEMUS GÁMEZ**

**EVELYN LISSETTE SOLÍS VARELA**

**ANTIGUO CUSCATLÁN, OCTUBRE 2016**

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA  
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS**

**RECTOR  
ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.**

**SECRETARIA GENERAL  
MSC. SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ**

**DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
MSTRO. JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA**

**DIRECTOR DEL TRABAJO  
DR. OSCAR GUILLERMO MORALES BARAHONA**

**SEGUNDO LECTOR  
MSTRO. GERARDO DE JESÚS OLANO MÁRQUEZ**

Agradecemos a nuestro asesor, Oscar Morales Barahona, por su vital apoyo y disposición para que esta investigación pudiera desarrollarse de la mejor forma posible. Por sus consejos, orientación y aportar con su conocimiento para el enriquecimiento de la investigación.

Además, expresamos nuestra gratitud a Gerardo Olano, por su disposición para ser el lector de esta investigación y su aporte para la mejora de esta investigación.

➤ **Los autores**

## AGRADECIMIENTOS

*Mejor es adquirir sabiduría que oro preciado; y adquirir inteligencia vale más que la plata.  
Proverbios 16:16*

Con este trabajo cierro una etapa, que termina como inició, con ilusiones, sueños, objetivos y temores; pero ahora en cambio, fortalecido con todo lo aprendido. Por lo cual agradezco a las personas que me apoyaron y acompañaron hasta este punto, así como también a las personas que no lo hicieron, porque gracias a ellos también aprendí.

Gracias sobre todo a Dios, porque ha dado todo cuan tengo y me ha permitido llegar hasta aquí. Por haberme dado la capacidad de seguir adelante cuando no sentí fuerzas, por la inteligencia y la sabiduría, por guiar mi camino y por poner a las personas indicadas cuando más lo necesité.

Por otra parte, quiero dar gracias a mi familia, a mi madre, quien con esfuerzo y cariño estuvo en todo momento apoyándome. Por su valentía de criarme y tener que ser como un padre, por esos momentos de enfermedad en las que estuvo a mi lado, por sus consejos y por tantas cosas más que me serían imposible decir aquí. A mi abuelo que siempre ha estado conmigo, que como pudo siempre me apoyó. Por último, quiero dar gracias a quien ha sido como un padre hasta este momento, gracias a su confianza y trabajo sin lo cual no habría sido posible llegar hasta aquí.

También quiero agradecer a mis compañeros de tesis, que más que compañeros han sido amigos. Los cuales han sido parte fundamental de este proceso y también de todo lo realizado juntos durante la carrera. Gracias a su compromiso ha sido posible darle forma a un trabajo que desde un inicio representó un reto, pero como no era menos, no pude pedir amigos más capaces para poder llevarlo a cabo. Sumado a éste esfuerzo ha estado nuestro asesor, el cual asumió el reto y desde su experiencia nos ayudó a desarrollar las ideas y presentar un trabajo con la menor cantidad de errores posibles.

Por último, están aquellos amigos incondicionales que me han ayudado a seguir trabajando, ya sea con consejos, escuchando mis ideas o simplemente pasando un rato juntos; los momentos invaluable en esta vida. Gracias a ellos por estar ahí y creer en mí, ya que sin la amistad los éxitos académicos no serían lo mismo. Por lo tanto, ellos también han formado parte de éste esfuerzo realizado no sólo realizado en éste trabajo, sino que también durante la carrera universitaria.

➤ **José Alejandro Arrieta Yáñez**

A Dios, mi madre, mi padre, mi familia, compañeros de tesis y mis amigos.

En memoria de Cristina Paz Flamenco.

➤ **Mauricio Eduardo Castro Paz**

A Dios, mi familia y en especial a mi madre y hermana, así como a mis amigos y a mis compañeros de tesis por todo el apoyo que me dieron para poder lograrlo a lo largo de mi carrera.

➤ **Julio Eduardo Lemus Gámez**

*El Señor es mi fuerza y mi escudo; mi corazón en él confía; de él recibo ayuda.*

*Mi corazón salta de alegría, y con cánticos le daré gracias. (Salmos 28:7, NVI)*

A Dios: por su amor, provisión y protección.

A mis padres, por enseñarme a estudiar y aprender no para ser mejor que otros, sino para superarme a mí misma y ponerlo al servicio de los demás.

A mi madre, Flor Varela, por enseñarme sobre fortaleza, por todos sus sacrificios, amor y apoyo desde siempre. Porque durante muchos años mis desvelos eran también sus desvelos. Este logro también es tuyo mamá. A mi padre, Nelson Solís, por enseñarme sobre el esfuerzo y a pesar de no estar continuamente conmigo, querer siempre lo mejor para mí.

A mis hermanas, por estar siempre ahí y ayudar a distraerme para salir de rutina.

A Fernando Calderón, mi colega, novio, amigo y compañero de desvelos. Por estar conmigo y siempre estar atento durante toda esta investigación, por ser mi apoyo, darme consejo y aliento para seguir en los buenos y malos momentos de este proceso de graduación. A sus padres, Alba y Alirio Calderón, por todo su cariño, por recibirme como parte de la familia y apoyarme siempre.

A mis compañeros de tesis, por recibirme en su grupo y mantener un excelente ambiente de trabajo. A Oscar Morales, nuestro asesor, por toda su disposición y apoyo en este proceso, porque sin conocerme tuvo confianza en el aporte que podría dar a esta investigación.

Finalmente, a mi familia del CAE por darme un lugar donde llegar y sentirme como en casa.

A mi familia del PLIUL por aportar en mi formación y crecimiento personal, por recibirme siempre con un abrazo o una sonrisa.

➤ **Evelyn Lissette Solís Varela**

## ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE FIGURAS .....	xi
ÍNDICE DE CUADROS .....	xi
ÍNDICE DE TABLAS .....	xi
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	xii
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	xiv
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1 .....	5
MARCO TEÓRICO DE LAS CADENAS DE VALOR: UN ANÁLISIS CRÍTICO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ENFOQUE HETERODOXO.....	5
1.1. ANTECEDENTES TEÓRICOS AL SURGIMIENTO DE LAS CADENAS DE VALOR.....	6
1.1.1. Las economías externas de A. Marshall .....	6
1.1.2. La matriz insumo-producto de Leontief.....	10
1.1.3. Los eslabonamientos de Albert O. Hirschman .....	13
1.2. ENFOQUES ORTODOXOS DE LAS CADENAS DE VALOR: UN ANÁLISIS CRÍTICO.....	15
1.2.1. El enfoque de Michael E. Porter.....	15
1.2.2. El enfoque de Kaplinsky y Morris .....	18
1.3. ENFOQUES HETERODOXOS EN MATERIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO .....	23
1.3.1. Transformación productiva con equidad .....	24
1.3.2. La política industrial como propuesta de cambio estructural .....	32
1.3.3. Consideraciones finales del enfoque de desarrollo productivo.....	35
1.4. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE CADENAS DE VALOR EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA .	35
1.4.1. Las cadenas de valor en Guatemala.....	37
1.4.2. Las cadenas de valor en Honduras.....	38
1.4.3. Las cadenas de valor en El Salvador.....	39
1.4.4. Las cadenas de valor en Nicaragua .....	43
1.4.5. Las cadenas de valor en Costa Rica .....	49
1.4.6. Balance crítico de las experiencias de cadenas de valor en la región centroamericana .....	51
1.5. LAS CADENAS DE VALOR COMO PROPUESTA DE DESARROLLO PRODUCTIVO.....	52
1.6. HALLAZGOS DEL CAPÍTULO .....	58
CAPÍTULO 2 .....	62
ANÁLISIS HISTÓRICO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA A LA LUZ DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EQUILIBRADO .....	62



2.1. PRIMERA ETAPA (1950-1969).....	63
2.1.1. Contexto Mundial.....	64
2.1.2. Caracterización de la Integración Económica Centroamericana. ....	66
2.1.3. Valoración del proceso de Integración Económica en el período de 1950 a 1969 a la luz del desarrollo productivo.....	78
2.2. SEGUNDA ETAPA (1970-1992) .....	80
2.2.1. Contexto Mundial.....	81
2.2.2. Caracterización de la Integración Económica Centroamericana. ....	83
2.2.3. Valoración del proceso de Integración Económica periodo 1970-1992, a la luz del desarrollo productivo equilibrado. ....	93
2.3. TERCERA ETAPA (1993-2000).....	94
2.3.1. Contexto Mundial.....	94
2.3.2. El Comercio internacional de la región Centroamericana. ....	100
2.3.3. Caracterización de la Integración Económica Centroamericana. ....	102
2.3.3.1. Estadísticas del comercio intrarregional .....	109
2.3.4. Valoración del proceso de Integración Económica en el período de 1993 a 2000, a la luz del desarrollo productivo equilibrado. ....	111
2.4. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA EN LA ACTUALIDAD (2001- A LA FECHA) .....	113
2.4.1. Contexto Mundial.....	114
2.4.2. El comercio internacional de la región centroamericana .....	118
2.4.3. Caracterización de la Integración Económica Centroamericana. ....	126
2.4.4. Valoración del proceso de Integración Económica en el período de 2001 a la fecha, a la luz del desarrollo productivo equilibrado.....	140
2.5. HALLAZGOS DEL CAPÍTULO .....	145
CAPÍTULO 3 .....	152
PROPUESTA ALTERNATIVA PARA POTENCIAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO CON EQUIDAD DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA DESDE UNA PERSPECTIVA NO NEOLIBERAL.....	152
3.1. CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN CENTROAMÉRICA .....	153
3.1.1. Heterogeneidad estructural.....	153
3.1.2. La estructura del empleo en Centroamérica.....	156
3.1.3. Articulación productiva .....	162
3.2. RETOS Y DIFICULTADES DE LAS CADENAS DE VALOR DE CARA AL FUTURO, EN EL MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN. ....	176
3.2.1. Retos del proceso de Integración Económica Centroamericano. ....	176

3.2.2. Retos de las cadenas de valor en el marco de la integración económica centroamericana. .....	181
3.3. ELEMENTOS CLAVE PARA UNA PROPUESTA ALTERNATIVA DE DESARROLLO BASADOS EN LAS CADENAS DE VALOR HETERODOXAS.....	186
3.3.1. La gobernanza en las cadenas de valor heterodoxas.....	186
3.3.2. El papel del Estado: una propuesta para una agenda post-neoliberal de desarrollo productivo equilibrado.....	188
3.3.3. Estructura productiva: La articulación productiva como propuesta frente a la heterogeneidad estructural. ....	191
3.3.4. Patrón de consumo y la inserción al comercio global.....	194
3.3.5. Sostenibilidad ambiental.....	195
3.4 HALLAZGOS DEL CAPÍTULO .....	196
CONCLUSIONES .....	202
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	207
ANEXOS .....	217

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1:	Cadena de la leche fría pasteurizada en Matiguás, Nicaragua	.....	45
FIGURA 2:	Cadena del queso semi-industrial de exportación en Matiguás, Nicaragua	.....	47
FIGURA 3:	Cadena tradicional de cuajada y queso artesanal en Matiguás, Nicaragua	.....	48

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1:	Compromisos sobre el perfeccionamiento de los diferentes estadios del Proceso de Integración Económica contenidos en el Protocolo de Guatemala	.....	107
CUADRO 2:	Compromisos sobre el perfeccionamiento de las Políticas sectoriales contenidos en el Protocolo de Guatemala	.....	111
CUADRO 3:	Acuerdos de libre comercio firmados por los países de la región, 2001-2015	.....	118
CUADRO 4:	Acuerdos comerciales preferenciales firmados por los países de la región, 2001-2015	.....	120
CUADRO 5:	Compromisos regionales en el ADA relacionados a los procedimientos aduaneros	.....	133
CUADRO 6:	Compromisos regionales en el ADA relacionados a medidas sanitarias y fitosanitarias	.....	134
CUADRO 7:	Proyectos de articulación productiva de CENPROMYPE y sus principales logros, 2015	.....	143
CUADRO 8:	Compromisos sobre el mejoramiento de la productividad en el proceso de integración contenidos en el Protocolo de Guatemala	.....	166

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1:	Tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones por país de la región, 2001 – 2015	.....	123
TABLA 2:	Porcentaje de la población rural respecto al total, 2010	.....	159

TABLA 3:	Porcentaje de la fuerza laboral en el área rural con educación terciaria técnica, femenina y masculina de 25 a 49 años de edad, 2010	.....	160
TABLA 4:	Principales productos exportados por Centroamérica en los últimos 5 años	.....	171
TABLA 5:	Promedio de años de educación finalizados, de 18 a 64 años de edad, ambos sexos, 2011 a 2014	.....	173
TABLA 6:	Exportaciones de mercancías a principales socios, 2001 a 2015	.....	174

### ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1:	Producto Interno Bruto por país de la región, 1960-1970	.....	70
GRÁFICO 2:	Exportaciones totales por país de la región y total de Centroamérica, 1960-1970	.....	71
GRÁFICO 3:	Exportaciones intrarregionales por país de la región, 1960-1970	.....	72
GRÁFICO 4:	Distribución del PIB de la región por sector económico, 1960-1970	.....	73
GRÁFICO 5:	Valor de las exportaciones hacia el mercado intrarregional, 1967-1990	.....	90
GRÁFICO 6:	Participación del comercio intrarregional por países.	.....	91
GRÁFICO 7:	Exportaciones de los países del MCCA de productos seleccionados, 1978-1983	.....	92
GRÁFICO 8:	Saldo de la balanza comercial en la región, 1993-2000	.....	101
GRÁFICO 9:	Producto Interno Bruto por país, 1993-2000	.....	102
GRÁFICO 10:	Valor de las exportaciones hacia el mercado intrarregional, 1993 – 2000	.....	109
GRÁFICO 11:	Participación de las Exportaciones intrarregionales respecto al PIB a precios corrientes, 1993 – 2000	.....	110
GRÁFICO 12:	Valor de las exportaciones e importaciones de la región, 2001-2015	.....	122
GRÁFICO 13:	Valor de las exportaciones por país de la región, 2001-2015	.....	125

GRÁFICO 14:	Valor de las importaciones por país de la región, 2001-2015	.....	126
GRÁFICO 15:	Exportaciones por país hacia el mercado intrarregional, 2001-2015	.....	136
GRÁFICO 16:	Exportaciones intrarregionales respecto a las exportaciones totales por país, 2001-2015	.....	137
GRÁFICO 17:	Participación de las exportaciones intrarregionales respecto al PIB a precios corrientes por país, 2001-2015	.....	138
GRÁFICO 18:	Exportaciones al MCCA de acuerdo con su intensidad tecnológica, 2013	.....	139
GRÁFICO 19:	Promedio años de estudio por países personas entre 18 y 64 años de edad, 2010	.....	157
GRÁFICO 20:	Niveles de desempleo, subempleo visible e invisible y sector informal, 2010	.....	158
GRÁFICO 21:	Distribución de la población ocupada por actividad económica, 2014	.....	161
GRÁFICO 22:	Principales Productos de Exportación de la región, 2006-2015	.....	169

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACR	Acuerdos Comerciales Regionales
ADA	Acuerdo de Asociación con la Unión Europea
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGREQUIMA	Asociación del Gremio Químico Agrícola
ALC	América Latina y el Caribe
AMYPE	Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPA	Buenas Prácticas de Almacenamiento
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos
CAN	Comisión de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del MCCA
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCE	Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano
CENDEPESCA	Centro de Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal de El Salvador
CENTROMYPE	Fundación Promotora de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CNP	Consejo Nacional de Producción
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica
COMITRAN	Consejo de Ministros de Transporte
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana
COSEFIN	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas
DGEA	Dirección General de Economía Agropecuaria
DGSVA	Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal
EE.UU	Estados Unidos
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FENAGH	Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDAZUCAR	Asociación Azucarera de El Salvador
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GOES	Gobierno de El Salvador
HACCP	Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
IED	Inversión Extranjera Directa
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria

ISO	Organización Internacional de Normalización
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica
MINEC	Ministerio de Economía de El Salvador
MINECO	Ministerio de Economía de Guatemala
MiPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo
PAF	Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
PARCA	Planes Ambientales de la Región Centroamericana
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PG/SIECA	Política de Género de la SIECA
PIB	Producto Interno Bruto
PRIEG/SICA	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
PRONAGRO	Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano



SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TGIE	Tratado General de Integración Económica
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación se enfocará en las cadenas de valor como potenciadoras del desarrollo productivo equilibrado de la región centroamericana; por tanto, ésta se circunscribe en el pilar de la integración económica, que representa uno de los cinco pilares fundamentales del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), los cuales son: Seguridad democrática, el cambio climático y gestión integral de riesgo, la integración social, la integración económica, y el fortalecimiento institucional (SICA, 2010).

La investigación abarca el periodo comprendido entre 1950 a 2015, para analizar el proceso de integración económica centroamericana desde su concepción, desarrollo teórico y su ejecución en la década de 1960. Además, por razones de disponibilidad de información estadística, la investigación se realizará hasta el año 2015.

Para el análisis se consideran los cinco países iniciales miembros del proceso de integración económica centroamericana, los cuales son: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, con los que se tendrá un grupo más homogéneo de países; esto permite enfocar el estudio en países que poseen capacidades productivas similares. No se incluirá dentro del análisis a Panamá debido a las características de su economía, el canal y su tardía incorporación a la integración económica en Centroamérica, que tenderá a que Panamá difiera de manera muy pronunciada respecto a los demás países del área.

En Centroamérica, la noción de que sus países formen un sólo bloque ha estado siempre presente, desde la independencia con el régimen colonial de España; no obstante, es en la segunda mitad del Siglo XX cuando las propuestas y las voluntades políticas comenzaron a permear en un proceso de integración formal; siendo el ámbito económico la plataforma en la que se llevó a cabo la integración en la década de 1960.

En la práctica, la integración enfrentó ciertas limitantes que frenaron el desarrollo del mismo. En este sentido, hacia 1970 este proceso integracionista se estancó debido a las diferencias políticas entre los países de la región y los conflictos armados que estos sufrieron, comenzando de esta forma dos décadas en las cuales no existió un avance significativo en el fortalecimiento de los vínculos entre países. Por tanto, durante estas décadas se dio un proceso de replanteamiento de la integración, para que esta volviera a generar las bonanzas reportadas en sus orígenes. Asimismo, el proceso de integración económica se vio frenado por las diferencias en los beneficios que el Mercado Común Centroamericano generaba en

los países miembros; lo que ocasionó, entre otras cosas, que Honduras se distanciara del proceso integracionista.

Es en la década de 1990, luego que cada país lograra subsanar sus conflictos sociales y políticos internos, cuando el proceso de integración tuvo un relanzamiento, donde se amplió el ámbito de acción de la integración, puesto que anteriormente sólo se había gestado un proceso de integración económica. En este contexto, se reforman y adicionan algunas instituciones al Sistema de Integración para que tuvieran un papel más activo y éstas trabajasen en otras esferas más allá de la económica y comercial. En la práctica, el proceso siguió enfrentando barreras que dificultan su avance, como la firma de tratados de libre comercio con diferentes negociaciones para los miembros y la falta de compromiso político de los países de la región.

En este contexto, en el que el proceso de integración ha sido punto de agenda en diferentes ocasiones y en diferentes realidades políticas y económicas, se vuelve importante tomar como tema de investigación la búsqueda de una propuesta alternativa que utilice herramientas eficaces que permitan impulsar la integración de los países de la región; considerando a las cadenas de valor como una de estas herramientas, dado su potencial para generar una reestructuración de la capacidad productiva de las economías.

De acuerdo con Porter (1985), quien introduce el concepto de las cadenas de valor en el marco de las ventajas competitivas; las cadenas consisten en descomponer las actividades interdependientes relevantes de una empresa que contribuyen al proceso de producción o de servicios, actividades que definen la posición de los costos relativos y la diferenciación con respecto a las otras empresas o industrias. Sin embargo, para tener una perspectiva más amplia y clara sobre el concepto de cadena de valor, en esta investigación se incorporan los enfoques de otros autores sobre las cadenas de valor.

Las cadenas de valor constituyen una herramienta importante para las economías de la región centroamericana; puesto que la dimensión productiva y la estructura de ésta poseen un papel importante en el estudio de las cadenas. Asimismo, el análisis de los patrones que rigen dichas cadenas permite comprender los obstáculos y las oportunidades que tienen los sectores productivos de la región, mediante la incorporación de mayor conocimiento y valor agregado en la estructura productiva. Por tanto, las cadenas de valor son también una herramienta clave para la planificación productiva. En este sentido, uno de los grandes retos para que se genere un proceso de integración productiva de la región, estriba en definir

políticas industriales que permitan mayores niveles de productividad y se focalice el desarrollo de actividades intensas en conocimiento; para ello, es necesario estimular el desarrollo de encadenamientos productivos intrarregionales.

No obstante, se requiere cambiar el enfoque de las cadenas de valor, puesto que en la actualidad éstas han sido utilizadas como una herramienta bajo un enfoque neoliberal; el cual no ha podido potenciar el desarrollo productivo equilibrado de todos los países de la región, sino que ha contribuido a ampliar las brechas de desigualdad económica y social que existen entre los países centroamericanos. De igual forma, la integración regional de las últimas décadas ha estado enmarcada bajo un enfoque comercial, de desgravación arancelaria, donde las políticas de integración son más comerciales que productivas. Por ello, surge la imperante necesidad de replantearse el proceso de integración económica centroamericana y cuestionarse acerca de la orientación que esta debe tener, particularmente en el dimensionamiento de las cadenas de valor nacionales y regionales.

Por tanto, ante las limitantes del enfoque convencional de las cadenas de valor y las desigualdades que presenta la región en materia de desarrollo productivo, resulta relevante abordar las cadenas de valor y replantearse desde una perspectiva distinta a la tradicional; es decir, como una herramienta que favorezca el desarrollo productivo y equilibrado de la región centroamericana. Por ello, uno de los principales aportes de esta investigación radica en la presentación y desarrollo de un nuevo concepto de cadenas de valor, bajo una perspectiva post neoliberal, que favorezca el desarrollo productivo equilibrado de la región centroamericana.

En este sentido, el objetivo general planteado en esta investigación es elaborar un planteamiento teórico heterodoxo sobre cadenas de valor, que incluya elementos que el enfoque tradicional no toma en cuenta, a partir del análisis crítico de los enfoques existentes de las cadenas de valor.

Para alcanzar dicho objetivo, la investigación se divide en tres capítulos y un apartado final con las conclusiones generales. En el primer capítulo se investigan y analizan algunos de los principales enfoques de las cadenas de valor; precisamente, se hizo hincapié en los enfoques de Porter, Kaplinsky y Morris. Además, se presentan algunos de los antecedentes teóricos que sirvieron de fundamento o tuvieron influencia en el surgimiento de las cadenas de valor y algunos elementos heterodoxos en materia de desarrollo productivo, para posteriormente incorporarlos en un concepto de cadenas de valor como propuesta de

desarrollo productivo equilibrado. También, se examinan algunas de las experiencias de cadenas de valor en los distintos países de la región centroamericana, para analizar el enfoque bajo el que éstas se ejecutan y así identificar algunos de los actores que participan en los distintos eslabones de las cadenas de valor.

El segundo capítulo se realiza un análisis histórico del proceso de integración económica centroamericana, dividiendo el proceso en cuatro etapas; la primera comprende el período de 1950 a 1969, la segunda abarca los años de 1970 a 1992, la tercera incluye los años de 1993 al 2000 y finalmente, la cuarta etapa engloba el período de 2001 al año 2015. En cada una de estas etapas se realiza una breve descripción del contexto mundial de la época, una caracterización del proceso de integración económica de la región, en la que se incluyen estadísticas tanto del comercio intrarregional como extrarregional. Asimismo, al final de cada etapa se presenta una breve valoración del proceso de integración económica, a la luz del desarrollo productivo equilibrado de la región.

En el tercer capítulo se presentan los elementos clave para una propuesta de desarrollo productivo equilibrado, basado en las cadenas de valor; es decir, sin menoscabar a alguno de sus países miembros. Particularmente, se hizo énfasis en la gobernanza de las cadenas de valor, el papel del Estado, la articulación productiva, la sostenibilidad ambiental, el patrón de consumo y la inserción al comercio global. No obstante, previo al desarrollo de los mencionados elementos clave, se realizó una breve caracterización del desarrollo productivo en Centroamérica, así como los retos y dificultades de las cadenas de valor en el marco del proceso de integración.

Finalmente se exponen las conclusiones que derivan de los principales hallazgos teóricos y analíticos de los capítulos previamente mencionados.

## CAPÍTULO 1

### MARCO TEÓRICO DE LAS CADENAS DE VALOR: UN ANÁLISIS CRÍTICO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ENFOQUE HETERODOXO

Las cadenas de valor constituyen una herramienta importante de análisis y de planificación productiva, que permite identificar las actividades estratégicas de una empresa y a la vez, determinar los fundamentos de su ventaja competitiva.

La CEPAL, que históricamente ha trabajado en materia de desarrollo e industrialización, ha incorporado en los últimos años el tema de las cadenas de valor a sus investigaciones, puesto que estas son *“una herramienta de análisis técnico fundamental para las decisiones políticas ligadas a la incorporación de nuevos actores en los procesos productivos (...) favoreciendo el surgimiento de mayores empleos, en principio, más productivos y mejor remunerados”* (Romero et al., 2016).

Por ello, en este capítulo se realiza una revisión teórica de las cadenas de valor para posteriormente redefinir | productivo. Para ello, en primer lugar se presentan los antecedentes teóricos del concepto de las cadenas de valor, seguido de los enfoques convencionales de éstas; específicamente el de Michael Porter, así como el de Kaplinsky y Morris. En tercer lugar se detalla un enfoque heterodoxo en materia de desarrollo productivo, en donde se desarrollan algunos de los elementos fundamentales para lograr una transformación productiva, necesaria para el desarrollo económico y social.

Posteriormente se realiza un análisis de algunas de las experiencias de las cadenas de valor en los países de la región centroamericana, para luego presentar un esbozo de las cadenas de valor como propuesta de desarrollo productivo, donde se retoman los elementos de transformación productiva desarrollados previamente, puesto que *“el enfoque de cadenas es sistémico e integral, lo que permite generar información valiosa para tomar decisiones de política industrial, procesos de agregación de valor, así como articulaciones intersectoriales y territoriales que disminuyen asimetrías”* (Romero et al., 2016).

En este sentido, la CEPAL ha brindado apoyo técnico a países de la región centroamericana en la elaboración de diagnósticos y la identificación de las principales líneas de acción para fortalecer determinadas cadenas de valor. Entre sus investigaciones, ha resultado como una postura común el plantear las cadenas de valor como un instrumento importante para la política industrial, ya que éstas *“permiten identificar acciones de intervención específica y*

*focalizadas*” (Padilla, 2014:78). Por ello, el objetivo de las políticas industriales sería el cambio estructural de los países que asegure desarrollo económico y social con equidad (Padilla, 2014:85).

Por otra parte, en cada uno de los apartados de este capítulo se presenta un balance crítico del contenido desarrollado. Por último, se presentan los principales hallazgos del primer capítulo de esta investigación.

## **1.1. ANTECEDENTES TEÓRICOS AL SURGIMIENTO DE LAS CADENAS DE VALOR**

En general, suele afirmarse que el concepto de las cadenas de valor fue concebido por Michael Porter; sin embargo, antes de la creación del concepto como tal, varios autores realizaron aportes que sirvieron como base para lo que posteriormente se conocería como *cadenas de valor*.

De acuerdo a Espina (1994) los eslabonamientos, o vínculos, constituyen la idea base de la que proceden conceptos como el de las cadenas de valor y el de los clúster de empresas, que son utilizados en la actualidad para formular estrategias y políticas industriales.

A continuación se realiza una breve exposición de los antecedentes teóricos que sirvieron de base o presentan alguna relación con la creación o el funcionamiento de las cadenas de valor.

### **1.1.1. Las economías externas de A. Marshall**

Marshall (1890) aborda el término de las “economías externas” para exponer que los rendimientos de escala no solamente son explicados por el volumen total de la producción, lo cual es una característica que se encuentra presente en las fábricas de gran tamaño, sino que también los rendimientos de escala dependen del desarrollo general de la industria (Marshall, 1890: 222).

Las economías externas poseen algunos rasgos que posteriormente se observaron en las cadenas productivas y las cadenas de valor. Dichos rasgos no son exclusivos a las cadenas de valor, puesto que las economías externas están relacionadas también a los clúster industriales y la organización industrial; por ello, es necesario realizar una breve revisión del concepto de economías externas de Marshall para clarificar cómo éstas se relacionan a las cadenas de valor.

En las etapas iniciales de la producción y el comercio, la producción de un determinado bien o producto se realizaba en unos cuantos lugares, y en algunos casos se realizaba en un sólo lugar, por lo que estos eran difundidos en ferias y se les asignaba a los buhoneros, y en algunas ocasiones hasta a los mismos productores, recorrer largas distancias para vender los bienes o productos. Dichos bienes iban desde artículos para la clase baja, hasta bienes costosos y de lujo para las familias ricas. En este contexto, Marshall nombró a la producción exclusiva o limitada a ciertas localidades, como *industria localizada* (Marshall, 1890: 223) y expresa que *“la localización elemental de la industria fue preparando gradualmente el camino para muchos de los modernos desarrollos de la división del trabajo en las artes mecánicas y en las tareas de dirección de negocios”* (Marshall, 1980: 224).

Para Marshall, la localización de una industria responde principalmente a dos causas. La primera causa son las condiciones físicas, como lo es el clima y los recursos naturales, y la segunda, la existencia del “patronato de una corte”, que es la instancia que genera la demanda de bienes exclusivos, lo cual es bastante lógico si se tiene en cuenta el contexto de la época en la que se desarrolló, donde el transporte y la tecnología no estaban lo suficientemente desarrollados para poder contrarrestar las dificultades que representaba la movilización de materias primas. En este sentido, el motor de la demanda se encontraba constituido por las personas ricas que vivían en los patronatos, debido a la necesidad que tenían de adquirir bienes de alta calidad (Marshall, 1890: 224).

Por otra parte, Marshall establece que cuando una industria ha seleccionado una ubicación, ésta posiblemente permanezca en ella por un largo periodo, debido a las grandes ventajas que representa ubicarse en las proximidades con quienes se dedican a una misma industria. De acuerdo a Marshall, son tres las ventajas que pueden distinguirse:

1) Ventajas referidas a los avances tecnológicos: Esta ventaja hace referencia al ambiente que se genera en los lugares donde se encuentran ubicadas las industrias. Este es un ambiente que propicia el desarrollo de técnicas, inventos, perfeccionamiento de maquinaria, procesos de fabricación y de la organización general de los negocios (Marshall, 1890: 226); debido a la sinergia de cooperación que se da entre las personas que forman parte de las diferentes actividades subsidiarias, proponiendo ideas y sugerencias. *“Los misterios de la industria pierden el carácter de tales”* (Marshall, 1890).

2) Desarrollo o atracción de mano de obra especializada: Esta ventaja se da debido a que los patronos se dirigen a los lugares donde esperan encontrar trabajadores con las



habilidades necesarias para desempeñarse en la producción de su industria. Asimismo, los trabajadores especializados en ciertas actividades se dirigen a los lugares en donde se encuentran concentradas las industrias que demandan dichas habilidades, de tal manera que se van generando polos de atracción de trabajadores especializados en las actividades que ahí se desarrollan (Marshall, 1890: 226, 227).

3) Reducción de costos: Esto se da debido a la formación de relaciones entre diversos proveedores y la división de las actividades. El que exista un gran volumen de producción, cuya realización se efectúa en conjunto con diversas fábricas, permite el uso económico de maquinaria costosa, puesto que las fábricas subsidiarias que se dedican a una rama específica del proceso de producción y que trabajan para distintas fábricas principales, pueden no tener un capital significativo. Sin embargo, el especializarse en un proceso productivo les permite obtener un mayor rendimiento y amortizar los costos rápidamente de la maquinaria (Marshall, 1890: 226).

Posteriormente, el concepto de economías externas fue abordado por diversos autores, con la finalidad de lograr un mayor nivel de precisión, entre ellos se encuentra Tibor Scitovsky Scitovsky (1954), establece dos conceptos de economías externas, los cuales se dan en contextos diferentes. Por un lado, el de economías externas tecnológicas y por otro, el de las economías externas pecuniarias. El concepto que se utiliza para vincularlo con las cadenas productivas y las cadenas de valor es el de las economías externas tecnológicas.

De acuerdo a Scitovsky (1954), las economías externas tecnológicas aparecen en el contexto del equilibrio; donde se establece que si el equilibrio es acompañado de competencia perfecta, se tiene un óptimo de Pareto. Este óptimo no es alcanzado cuando existe una interdependencia directa entre los miembros de la economía. Dicha interdependencia directa se da cuando la producción del productor individual depende de las actividades de otras empresas y no sólo de sus inputs o recursos propios (Scitovsky, 1954: 873).

Meade (1953; citado por Scitovsky, 1954: 875), definió esta interdependencia directa entre productores como un caso especial de la función de producción, en donde la producción de la empresa no sólo depende de sus factores productivos, sino también de la producción y de los factores de otra empresa o grupo de empresas.

Lo anterior permite relacionar las economías externas con las cadenas productivas y las

cadena de valor, posibilitando la opción de encontrar rasgos comunes entre dichos conceptos, pese a que en la época de Marshall no existía aún ninguna noción de las cadenas de valor. En adelante, el término de economías externas y economías externas tecnológicas se utilizará de manera indistinta, puesto que las últimas son consideradas un nivel más preciso de las primeras y no representan dos conceptos diferentes per se.

Por tanto, las economías externas se relacionan con las cadenas productivas y las cadenas de valor debido a que: en primer lugar, el desempeño de la empresa no depende únicamente de los recursos propios; entre ellos la maquinaria, el desarrollo tecnológico, entre otros; ya que la empresa también depende de su entorno. En este sentido, las cadenas productivas definidas como *“un conjunto estructurado de procesos de producción que tiene en común un mismo mercado y en el que las características tecnoproductivas de cada eslabón afectan la eficiencia y productividad de la producción en su conjunto”* (Onudi, 2004; citado en Isaza, 2006), se encuentran relacionadas al concepto de las economías externas tecnológicas de Scitovsky (1954), puesto que se da una dependencia productiva tecnológica a través de la función de producción y los inputs de las empresas con las cuales ésta se relaciona.

En segundo lugar, Porter (1991) desarrolla una aproximación analítica de las cadenas de valor, limitándose en un inicio a las actividades de valor realizadas al interior de la firma; dichas actividades se encuentran eslabonadas unas a otras, lo que Porter denomina como *sistema de valor* (Porter, 1991: 51). Además, señala que la cadena de valor de una empresa está incrustada en un sistema mayor, donde se encuentran las diferentes cadenas de valor de los proveedores, cuyas actividades pueden afectar de diferentes maneras las actividades del comprador, puesto que el producto de una empresa en algún punto forma parte de la cadena de valor de otra empresa. Por ello, se concluye que las actividades de valor no son actividades independientes al interior de la empresa, ni en el sistema de valor, sino que estas se encuentran conectadas a través de eslabones, cuyas relaciones influyen en los costos de una actividad y los costos de otra (Porter, 1991: 66).

Finalmente, las economías externas tienen claramente definidas las ventajas competitivas como su horizonte, al igual que las cadenas productivas y las cadenas de valor, puesto que las relaciones entre las distintas empresas que desempeñan una actividad dentro del proceso productivo, permiten la reducción de costos, la innovación, la organización, entre otras.

### **1.1.2. La matriz insumo-producto de Leontief**

El estudio de las Matrices Insumo-Producto fue realizado por primera vez en 1941, en la obra “La estructura de la economía de América, 1919-1929”, por el economista ruso Wassily Leontief, donde estudia la interdependencia de las variables económicas. Según Ibisate (1994), la obra de Leontief se fundamenta en la Tabla Económica de F. Quesnay y en la interdependencia económica y optimización de recursos de L. Walras; por ello, se realizará una revisión de estos dos teóricos previo al análisis de la propuesta de Leontief.

La Tabla Económica de Quesnay es una propuesta que se realiza en una época de transición, donde se estaba desmantelando el modo de producción feudal y tanto los comerciantes como los artesanos tenían un gran ímpetu que enfrentaba a la aristocracia. Bajo este contexto, en el que en Francia se había dejado la agricultura en el abandono, Quesnay basa su obra en el sector agrícola, tomando en cuenta los sectores sociales que se involucran en la realización y circulación de las mercancías, además de establecer las condiciones del intercambio equilibrado entre sectores.

Según Blaug (1968), la Tabla Económica era un cuadro gráfico de la interdependencia general, en donde se hace un ejercicio de abstracción de la realidad, sin embargo, esta misma deja en evidencia una de las principales debilidades analíticas de Quesnay, al no demostrar que la tierra es productora de valor. No obstante, no es intención de esta investigación realizar un estudio exhaustivo de la Tabla Económica, se buscarán aquellos rasgos característicos, comunes, con las matrices de Leontief.

Ibisate (1994), hace hincapié en que los sectores económicos que propone Quesnay no son opuestos, sino que éstos son impulsados por el orden natural, idea muy presente en los fisiócratas, son interdependientes e interrelacionados, de tal forma que la oferta de unos se encuentra estrechamente relacionada con la demanda de otros. En este sentido, es posible apreciar que Quesnay plasma un primer acercamiento de lo que es la planificación productiva, a través de la organización de la producción en sectores y la circulación de los bienes entre estos, es decir, se logra introducir la dimensión sistémica de flujo en la economía.

Es posible traducir la Tabla Económica en un cuadro de dos entradas, al estilo de Leontief, si se consideran los gastos de la renta como adelantos y no como retrasos, de tal forma que los factores necesarios para la producción estén dados y el valor de la producción de un

sector sea usado por completo para pagar a este o a otros sectores, la utilidad de esto estriba en hacer cuantificables los cambios en la demanda final de bienes y dejar en evidencia la interdependencia mutua entre los sectores que conforman la economía (Blaug, 1968: 51-53).

Como se ha descrito, la Tabla Económica realizada por Quesnay es un primer acercamiento a la interdependencia sectorial mostrada en las Matrices Insumo-Producto de Leontief. Aquí es donde radica la importancia de este autor para el presente estudio, las cadenas de valor en un primer momento deben de ser capaces de articular los sectores productivos, para ello se deben de realizar los análisis respectivos de la estructura productiva que prevalecen en la economía a estudiar.

Otra de las influencias que se puede apreciar en Leontief es la de León Walras, que realiza una propuesta más acabada que la del equilibrio parcial, muy propio de la escuela neoclásica desarrollada por Marshall, sistematizando el equilibrio cuando todos los agentes económicos actúan; de esta forma, las decisiones que mantienen el equilibrio en un mercado afectan a los demás mercados (Ibiate, 1994: 306).

Walras logra combinar la teoría del valor-utilidad con la precisión matemática del equilibrio del mercado, enunciando de esta forma una teoría general que se aleja de la idea utilitarista del equilibrio económico, esta fue expresada en un sistema de ecuaciones funcionales, la cual logra determinar que existe una solución para el problema del equilibrio general. Este método de análisis permite develar la interdependencia de los precios, la demanda y la oferta, a pesar de esto, la mayor limitante de su planteamiento estriba en el origen del precio como un elemento subjetivo, abandonando la teoría de valor como tal y rezagándose a una teoría de interdependencia funcional de carácter general (Roll, 1978: 385-388).

Como se ha constatado, Walras introduce la idea de la interdependencia económica en los principales ámbitos de la teoría neoclásica como es la oferta, la producción, la demanda e inclusive la competencia; esta es una de las principales características que posteriormente retomó Leontief. Además es una de las virtudes que se identifican para el análisis de las cadenas de valor, en la medida éstas tomen en cuenta la interdependencia de las variables macroeconómicas, se logrará mayor articulación entre sectores y se reducirán las brechas de desigualdades tecnológicas o productivas.

La propuesta de Leontief consiste en una matriz de doble entrada, donde se refleja la

producción y el consumo tanto de bienes finales como de insumos. En las filas se lee la producción que cada sector realiza, mientras que en las columnas se lee la demanda que cada sector hace. De esta matriz puede deducirse la producción necesaria para satisfacer la demanda final, evidentemente este es un sistema de control de la economía; sin embargo, al carecer de una teoría del valor trabajo se deja de lado el ámbito de la reproducción.

Una de las grandes virtudes de la propuesta de Leontief se encuentra en que esta puede ser aplicable tanto para un modelo económico de planificación centralizada, como para un modelo de mercado. Su propuesta fue puesta en práctica en la formulación de los “*sistemas de balances-eslabones*” de la URSS cuando se propusieron convertirse en una economía industrializada en la década de los años veinte; de igual forma, las matrices insumo-producto fueron utilizadas como un instrumento de análisis y planeación estratégica en los planes de desarrollo implementados para la reconstrucción de Europa; inclusive, Leontief afirma que los que más utilizaron esta metodología de análisis fueron las grandes empresas de Estados Unidos (Ibisate, 1994: 307).

La Matriz Insumo-Producto es una herramienta que describe la estructura de los sectores productivos, permite además, el análisis de cómo producir y la planeación del crecimiento económico. Estas matrices muestran aquellos sectores que son claves como oferentes y demandantes en una economía, por lo tanto implicaría que se debe de favorecer dichos sectores, canalizando créditos hacia los mismos, se debe señalar que en ocasiones estos no serán los más rentables pero si los que tienen más potencial reproductivo y dinamizante de otros sectores. De igual forma, si lo que se busca es realizar un cambio estructural, las Matrices Insumo-Producto muestran el rumbo que este puede tomar, ya sea como un cambio en la estructura productiva, la reconversión productiva, el cambio hacia exportaciones no-tradicionales o la modernización del aparato productivo.

A partir de las matrices se puede realizar un reordenamiento que permita identificar aquellos sectores que tienen un elevado impacto dinamizador, que son aquellos que se encargan de generar los suministros para el resto de sectores; y los sectores con un elevado coeficiente dinamizante, aquellos que demandan suministros del resto de sectores: esta estructura es conocida generalmente como “rio-arriba” aquellos sectores clave-dinamizador y “rio-abajo” aquellos sectores clave-dinamizante. Con este ordenamiento económico se puede identificar la interdependencia sectorial que permita orientar los cambios estructurales y la integración productiva.

Como identifica Ibisate (1994) en la estructura productiva de El Salvador, al realizar un análisis comparativo entre la Matriz Insumo-Producto del año 1978 y la de 1990, el país se caracteriza por la deficiente demanda interna, orientada principalmente a bienes suntuarios, lo que limita la estructura productiva interna y una estructura de distribución de ingresos factoriales desigual, que favorece la retribución del capital, además de rezagos tecnológicos en el aparato productivo lo que profundiza la falta de integración económica interna. Se puede esperar que estos problemas aparezcan en mayor o menor medida en el resto de economías centroamericanas, no es objetivo de este estudio comprobar las estructuras productivas del resto de países, debido al amplio contenido que esto puede implicar. Sin embargo, la conclusión que deja el análisis elaborado por Ibisate es de sumo interés puesto que identifica la imperante necesidad de integración económica interna, así como la integración a nivel regional, debido a los problemas de desarticulación productiva y espacial que presentan las economías centroamericanas.

Una de las grandes limitantes de esta herramienta es el poco desarrollo estadístico que se le ha dado a nivel de Centroamérica; por ejemplo, no se cuenta con la información de dichas matrices para cada país, a pesar que muy probablemente estas hayan sido desarrolladas individualmente. Además, no existe un esfuerzo por unificar la información y desarrollar matrices insumo-producto a nivel regional.

Es importante reconocer que este tipo de matrices pueden ayudar a formular sendas para el desarrollo, así como propiciar la integración de las economías centroamericanas a través de la articulación productiva entre los países.

Por tanto, debe tomarse en cuenta que la Matriz Insumo-Producto es una herramienta de grandes potencialidades para delinear la política económica y que sirve para el estudio de la estructura productiva de una economía. Asimismo, posibilita el estudio de los sectores y sus interconexiones permiten que se desarrollen cambios estructurales, para ello es importante considerar la dimensión del Estado, que debe ser visto como un ente que oriente y propicie este proceso integrador. En general, en las economías centroamericanas, este tipo de análisis no ha sido desarrollado y se ve relegado a un segundo plano.

### **1.1.3. Los eslabonamientos de Albert O. Hirschman**

Basado en la teoría del desarrollo económico, Hirschman planteó por primera vez el tema de

los eslabones en su libro *La estrategia del desarrollo económico*<sup>1</sup>, publicado en 1958, donde relaciona los eslabonamientos (linkages) con una estrategia de inversión que permite dinamizar la economía mediante la identificación de *sectores clave*, los cuales evidencian una alta capacidad de eslabonamiento y que, como una especie de multiplicador de la inversión, estimulan la aparición de otros sectores; por lo tanto, el multiplicador del sector clave, aunado a la generación de ingresos, genera también capacidad productiva.

En consecuencia, el interés de los eslabonamientos reside en que su presencia se encuentra asociada con *“las interdependencias o relaciones tecno-productivas, cuya importancia económica radica en sus efectos positivos sobre la capacidad para estimular la inversión, el crecimiento y el fortalecimiento productivo”* (Hirschman, 1961; citado en Vega, 2008).

De acuerdo a Hirschman, los eslabones *“constituyen una secuencia de decisiones de inversión que tienen lugar durante los procesos de industrialización que caracterizan el desarrollo económico”* (Hirschman, 1958; citado en Blanco, 2013) y estos adquieren mayor importancia cuando una inversión hace rentable otra inversión. Dichas decisiones de inversión, en proyectos que gozan de fuertes eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás, aceleran el desarrollo de los países y tienen la capacidad de incrementar la eficiencia de los recursos subutilizados.

En este sentido, los eslabonamientos hacia atrás van *del producto al insumo*; es decir, están representados por las decisiones de inversión orientadas al fortalecimiento de las instalaciones proveedoras de insumos precisos para la fabricación de productos terminados. Los eslabonamientos hacia adelante van *en la otra dirección*; es decir, están representados por las decisiones de inversión orientadas a la creación y diversificación de las instalaciones usuarias de los productos terminados para su comercialización.

Por tanto, basado en que la inversión también es generadora de capacidad productiva, Hirschman establece que la economía de un país puede dinamizarse mediante la identificación de sectores que posean una alta capacidad de eslabonamiento, ya sea hacia adelante o hacia atrás, y que por medio del multiplicador de la inversión inciten el surgimiento de otros sectores (Blanco, 2013).

En consecuencia, la idea de los eslabones es introducida en un contexto de desarrollo

---

<sup>1</sup> Publicación original en inglés: *The strategy of economic Development*. Yale University Press, New Haven.

económico y su teoría de los eslabonamientos es planteada para la industria y el proceso de industrialización como una secuencia de decisiones de inversión; puesto que, según Hirschman, en la industria es donde se pueden crear diversos eslabonamientos con mucha profundidad hacia adelante y hacia atrás; sin embargo, posteriormente señaló que los eslabonamientos también pueden ser aplicados al análisis del sector primario.

Por otra parte, Hirschman no aborda en su teoría de los eslabonamientos al Estado o el rol de éste dentro de los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. Sin embargo, posteriormente en un estudio en Colombia, estableció dos nuevos conceptos: los eslabonamientos de consumo y los eslabonamientos fiscales, donde incorpora al Estado y señala que su participación es necesaria; integrando el papel éste con el del mercado y la sociedad.

Finalmente, sobre los eslabonamientos, Blanco señala que:

*La experiencia muestra que los eslabonamientos son un instrumento de análisis excelente, pero difícil de usar como instrumento de acción: no estamos seguros de acertar, la matriz insumo-producto no es una buena guía técnica y hay problemas de temporalidad. El análisis insumo-producto es sincrónico, mientras que los eslabonamientos requieren tiempo para manifestarse. (Blanco, 2013: 57)*

## **1.2. ENFOQUES ORTODOXOS DE LAS CADENAS DE VALOR: UN ANÁLISIS CRÍTICO**

En este apartado se abordarán dos de las teorías convencionales de las cadenas de valor. En primer lugar, se expondrá el enfoque de Porter, a quien se le atribuye el haber desarrollado el concepto de las cadenas de valor en el marco de las ventajas competitivas. En segundo lugar, como una aproximación a la teoría de Porter, se presenta el enfoque de Rafael Kaplinsky y Mike Morris, quienes incorporan la noción de las cadenas de valor ampliada. Finalmente, se presenta una valoración de cada uno de los enfoques desarrollados.

### **1.2.1. El enfoque de Michael E. Porter**

Porter (1985) establece que las cadenas de valor permiten entender el comportamiento de los costos de una empresa y la existencia potencial de su diferenciación, logrando esto mediante la separación de las actividades más importantes y estratégicas de dicha empresa. Es decir, una empresa gana ventaja competitiva al llevar a cabo estas actividades



estratégicas importantes, de mejor o peor manera que sus competidores. Dicha ventaja es vista por Porter a nivel comparativo, no sólo como la potenciación de una empresa de manera individual sino en relación a los costos y a la diferenciación con respecto de otras empresas.

Porter señala que la cadena de valor de una empresa está incrustada en un flujo mayor de actividades denominado *Sistema de Valor*. Además, Porter (1985) realiza una clasificación de las tres bases o fundamentos en la diferenciación de las empresas.

La primera base señala que los distribuidores tienen cadenas de valor río arriba (*upstream value*), las cuales crean y entregan los insumos comprados en la cadena de la empresa. Dichos distribuidores no sólo entregan un producto, sino que también tienen influencia en el desempeño de la empresa en otras vías.

El segundo fundamento se refiere a las cadenas de valor de canales (*Channel value*) en su dirección hacia el comprador, donde los canales desempeñan actividades adicionales que afectan al comprador y a la empresa. Es decir, la cadena de valor seguirá un flujo hasta culminar en el comprador y es esta totalidad la que se debe analizar, puesto que el fin último a donde se dirigen los productos es el comprador.

Finalmente, la última base señalada por Porter para la diferenciación, es la empresa y el rol de su producto en la cadena de valor del comprador, lo cual determina la necesidad del comprador. Por tanto, ganar y mantener ventaja competitiva depende de entender no sólo la cadena de valor de una empresa, sino en cómo dicha empresa encaja de manera global en el sistema de valor.

Por otra parte, cada cadena de valor está compuesta por nueve categorías genéricas de actividades, las cuales se encuentran eslabonadas entre sí. Dichas categorías son: Estructura de la empresa, manejo de recursos humanos, desarrollo tecnológico, procedimientos, logística de abastecimientos, operaciones, logística de salidas, mercadeo y ventas y por último servicio.

Para Porter (1985) cada empresa es un conglomerado de actividades que se llevan a cabo en la generación de su producto. Una cadena de valor y la forma en la que una empresa desarrolla sus actividades individuales, son la reflexión de su historia; estrategia; sus acercamientos para implementar la estrategia y el entorno económico en el que se

encuentran; es decir, una empresa está inmersa en una gran cantidad de elementos que la van formando y que permiten ir desarrollando sus actividades. Por ello, no se puede dejar de lado el entorno de una empresa, ya que para Porter esto juega un papel fundamental en la generación de productos por parte de las empresas.

A su vez, Porter señala otro aspecto trascendental en su análisis: la diferenciación entre cadenas de valor es la clave de las ventajas competitivas. Una cadena de valor para la industria puede variar debido a diferentes elementos en su línea de producción, diferentes compradores, áreas geográficas distintas, o canales de distribución diferentes, y es esta diferenciación lo que brinda las ventajas competitivas de las empresas. Desde el punto de vista de la competencia, el valor es lo que las personas están dispuestas a pagar por lo que se le ofrece y este se mide por los ingresos totales, los cuales son el reflejo del precio que se cobra por el producto y de las unidades que logra vender. Por tanto, una empresa es rentable si su valor rebasa los costos de crear su producto y la meta de una estrategia genérica es generar a los compradores un valor que supere su costo.

#### **1.2.1.1. Consideraciones finales del enfoque de Michael Porter**

Con base en la teoría expuesta por Porter, puede concluirse que para analizar la posición competitiva de una empresa se debe tomar en cuenta el valor de esta y no el costo. En este sentido, las actividades relacionadas con los valores representan la estructura básica de la ventaja competitiva. Sin embargo, la cadena de valor no es un conjunto de actividades independientes, sino un sistema de actividades interdependientes que se relacionan mediante nexos de la cadena, entendiéndose por nexo la relación que se da entre la forma de ejecutar una actividad y el costo o desempeño de otra.

Por otra parte, el enfoque de Porter sobre las cadenas de valor es un enfoque dinámico, dado que analiza las distintas interacciones entre los elementos que componen su análisis; sin embargo, presenta grandes sesgos, debido a que su teoría se centra principalmente en una visión empresarial; sus planteamientos hacen énfasis primordialmente en productos, dejando de lado los servicios. Por tanto, al sólo circunscribirse a lo que son las empresas privadas, no permite hacer un análisis más amplio que permita entender las relaciones entre los diversos sectores de la economía, ya que deja de lado el sector público, ni contempla las relaciones público-privadas o con otros sectores como por ejemplo al sector cooperativo; el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPYME); informales; entre otros.

Asimismo, en el marco de una visión de agregación económica, su análisis se queda corto, puesto que sólo analiza la industria y no desarrolla una visión macroeconómica que permita que los demás sectores económicos se eslabonen. En este sentido, Porter analiza en gran medida la competitividad y la tecnología, dejando de lado el apoyo intra e intersectorial que permita un mayor desarrollo de los sectores en conjunto y no solamente de manera paralela.

De igual manera, existe una ausencia en lo referente al papel que juega el Estado en las cadenas de valor. En su teoría, Porter no establece lineamientos concretos de cuál debe ser el rol de éste y simplemente lo desvincula al establecer que todo debe funcionar en concordancia a las leyes del mercado. Es decir, al juego de la oferta y demanda, convirtiendo así al Estado en un elemento de segundo plano, cuyo papel se reduce a garantizar que dichas leyes se cumplan, de manera que se está limitando el papel de la política económica, puesto que Porter concibe el desarrollo productivo enfocado en el aprovechamiento de la productividad y la competitividad. Sin embargo, su visión de desarrollo en términos comparativos no es un conjunto de actividades independientes sino un sistema de actividades interdependientes que se relacionan pero, como se mencionó anteriormente, carece de un análisis macroeconómico. Porter no tiene un enfoque estructural ni de “Economía Política” que contemple el papel de los actores y la injerencia de los grupos de poder.

Entonces, al tener como base una visión de desarrollo en términos comparativos, necesariamente se va a hablar en términos de mercado; de apertura comercial y de productividad. Por lo tanto, se deja de lado la necesidad de un análisis interdependiente que permita entrelazar otros sectores económicos e incluir al sector público como tal, otorgándole al Estado un papel más protagónico en la búsqueda de un desarrollo productivo articulado y equilibrado. Asimismo, no analiza el papel de las cadenas de valor en mercados imperfectos o en economías de países subdesarrollados, es decir no contempla el papel de las cadenas de valor en países subdesarrollados, de baja tecnología, con mercados laborales imperfectos y un aparato estatal débil.

### **1.2.2. El enfoque de Kaplinsky y Morris**

Kaplinsky y Morris (2001) hacen una diferenciación entre cadenas simples de valor y cadenas ampliadas de valor. Las cadenas de valor son definidas como el rango completo de actividades que son requeridas para brindar un producto o servicio. Esta va desde su concepción, a través de las diferentes fases de producción, hasta los consumidores y

finalmente, el desecho del producto luego de su uso.

En primer lugar, las cadenas simples de valor poseen un esquema general, compuesto por los eslabones del diseño del producto o servicio, la producción, el mercadeo y finalmente, el consumo y reciclaje. Por tanto, se puede analizar que la producción per se, es sólo uno de los valores añadidos que se tienen en los distintos eslabones de la cadena. En segundo lugar, las cadenas de valor ampliadas, como su nombre lo indica, se encuentran compuestas por más eslabones, éstas surgen debido a que en el mundo real las cadenas de valor son mucho más complejas y dependiendo del sector al que se destinarán los productos, éstos pasarán por distintos eslabonamientos. Por otra parte, adicionalmente a los múltiples eslabonamientos, los productores intermedios de una determinada cadena de valor van a suplir un número distinto de cadenas de valor, y en algunos casos estas cadenas pueden absorber sólo una pequeña parte de su producción. Es decir, un determinado productor puede suplir una cadena de valor, o muchas más, puesto que puede ocurrir que su destino de producción no sea solamente una sola cadena de producción, sino más de una.

Es importante mencionar que existe una considerable superposición entre el término de cadena de valor y términos similares que han sido utilizados en otro contexto; tal es el caso del trabajo de Porter (1985), que puede dar lugar a confusiones debido a la distinción que dicho autor hace sobre dos importantes elementos en el análisis de las cadenas de valor modernas.

El primer elemento se refiere a la cantidad variable de actividades que son llevadas a cabo en eslabones particulares de la cadena. Para ello, Porter realizó una distinción de las etapas del proceso de una cadena en particular, que van desde el abastecimiento, la transformación de los insumos en productos terminados, hasta el servicio de soporte para llevar a cabo las tareas. El segundo elemento de análisis complementa la discusión de los encadenamientos internos con el término de los encadenamientos múltiples en sí mismos, denominados por Porter como sistema de valor, donde la cadena de valor es extendida a un inter-encadenamiento. Ambos elementos, mencionados anteriormente, se encuentran subsumidos por el análisis moderno de las cadenas de valor.

Otro término utilizado como similar al de las cadenas de valor es el de *Filiere*, cuyo significado literal es: hilo. El término *filiere* se emplea para describir el flujo físico de insumos y servicios en la producción final de un producto.

Un tercer término es el de las cadenas mundiales de mercancías, introducido por Gereffi a mediados de los años 90's y cuya contribución ha sido emblemática en los avances realizados en la delimitación del concepto de cadenas de valor, debido a su enfoque en las relaciones de poder, las cuales están insertadas en el análisis de cadenas de valor. Gereffi sienta un precedente en la incorporación de las relaciones de poder entre los distintos grupos vinculados en una misma cadena de valor, y en su definición como concepto.

Gereffi, al centrarse explícitamente en la coordinación de los sistemas de producción globalmente dispersos pero vinculados, ha demostrado que muchas cadenas se caracterizan por tener una parte dominante, en algunos casos más de una parte, que determinan el carácter general de la cadena, y que como parte dominante se convierte en responsable de la mejora de las actividades dentro de los enlaces individuales y coordina la interacción entre los eslabones.

Por otra parte, Kaplinsky y Morris, a diferencia de Porter, contemplan en su análisis tanto los bienes y los servicios; además, el alcance de su planteamiento es mayor debido a que su análisis no se encuentra centrado en la visión empresarial, con énfasis en el ámbito privado, sino que van más allá y establecen a las cadenas de valor como una herramienta o un mecanismo analítico; es decir, no limitan su estudio al ámbito teórico, sino que le otorgan relevancia práctica.

Por tanto, Kaplinsky y Morris consideran importantes tres elementos para convertir las cadenas de valor en una herramienta analítica, que además permiten diferenciar su teoría respecto a la de Porter. Dichos elementos son:

a) Las cadenas de valor tienen la capacidad de generar valor agregado y ser depósito de renta, y que cuyo comportamiento es dinámico; esto se establece como elemento primordial en el análisis de los referidos autores, puesto que su análisis es dinámico, cambiante y se apega al contexto en el que se realiza el análisis, puesto que este se ve afectado por la situación de su entorno. Entonces, las cadenas de valor son una construcción importante para comprender la distribución de los rendimientos derivados del diseño, producción, comercialización, coordinación y el reciclaje de los productos. Los rendimientos primarios se deben a aquellas partes que son capaces de protegerse de la competencia. Esta capacidad para aislar las actividades puede ser englobada por el concepto de renta, el cual implica la posesión de recursos escasos, y su capacidad de generar valor agregado.

Kaplinsky y Morris establecen una variedad de conceptos de renta; entre ellos el atribuido al economista clásico David Ricardo, quien sostiene que la renta económica se acumula sobre la base de la desigualdad en la propiedad y el acceso o control de un recurso escaso. A su vez, analizan la visión de Schumpeter, quien señala que la escasez puede ser construida intencionalmente; por lo que un excedente empresarial puede ser acumulado por parte de aquellos actores que crean la situación de escasez.

b) El papel del Estado en las cadenas de valor. Para ello, Kaplinsky y Morris retoman el término Gobernanza, acuñado por (Gereffi, 1994; citado por Kaplinsky y Morris: 2001: 25)

En cuanto a la gobernanza, Kaplinsky (2001) establece que:

*La complejidad del comercio en la globalización requiere sofisticadas formas de coordinación, no solamente respecto a la logística (quién envía qué, dónde y cuándo), sino en relación a la integración de componentes en el diseño del producto final y los estándares de calidad que la integración está alcanzando. Este papel de coordinación, y el papel complementario para identificar oportunidades de renta dinámicas y de repartir el papel de jugadores clave que refleja, es el acto de gobernabilidad. (Kaplinsky, 2004: 84-85; citado por Romero, 2006: 12)*

La gobernanza asegura que las interacciones entre firmas a lo largo de una cadena de valor, demuestren el reflejo de una organización y no simplemente interacciones al azar entre ellas. Este elemento es fundamental ya que sostiene la necesidad de una entidad que pueda coordinar y controlar a las empresas y actores que forman parte de la cadena de valor y se ven involucrados en esta. Sin embargo, esto no se refiere únicamente a una coordinación por se de autores autónomos, sino que la gobernanza de la sociedad civil sirve de base para aplicarlo a las cadenas globales de valor.

Por tanto, la gobernanza retoma, al igual que en la sociedad civil, la división entre las funciones principales del Estado, comúnmente conocida como separación de los poderes del Estado; donde por una parte se encuentra el poder Legislativo, encargado de hacer las leyes, el Ejecutivo que se encarga de implementarlas y el Judicial que se responsabiliza del estricto cumplimiento de la jurisprudencia. De manera que, el Estado debe tener la capacidad de sancionar los comportamientos inadecuados de los distintos actores involucrados en las cadenas de valor, así como tener la capacidad de dar incentivos cuando sea necesario.

Por tanto, al aplicar estos elementos a la gobernanza en las cadenas de valor, se establecen reglas, dando lugar al surgimiento de la gobernanza legislativa. Asimismo, quien audita dichas reglas es la gobernanza judicial. Sin embargo, a fin de cumplir con estas reglas es necesario que surja una forma de gobierno proactivo, de tipo ejecutivo, que proporcione asistencia en el cumplimiento de las normas de funcionamiento a los actores involucrados en la cadena de valor, dando lugar a la gobernanza ejecutiva.

c) El abordaje del tema de la distribución del ingreso. Esto debido a que los autores son conscientes que la globalización ha causado grandes desigualdades en la distribución del ingreso y que la pobreza se ha empeorado, señalando que:

*“El análisis de la cadena de valor puede ayudar a explicar esta creciente separación entre la propagación global de las actividades y los ingresos, sobre todo en una perspectiva dinámica. En primer lugar, mediante la asignación de la gama de actividades en la cadena que proporciona la capacidad para descomponer los ingresos totales de la cadena de valor en los beneficios que se logran por diferentes partes de la cadena.”* (Kaplinsky y Morris, 2001: 41)

Por tanto, las cadenas de valor pueden servir para dibujar patrones de distribución del ingreso, así como pueden ayudar a entender por qué estos patrones están emergiendo. En primer lugar, porque permiten enfocarse en los diferentes componentes de la renta e identificar cuáles actividades en la cadena de valor son capaces de sostener mayores ingresos. En segundo lugar, permite resaltar las barreras de entrada en el análisis de cadenas de valor, determinar cuáles actividades son sujetas a creciente competencia y aquellas que en el futuro son más propensas a ser sostenibles o que tengan crecientes barreras de entrada en el futuro. En tercer lugar, permite observar las relaciones de poder entre las instituciones; y finalmente, el enfoque de Kaplinsky y Morris no se limita a un análisis circunscrito a nivel de empresas o grupos de empresas, sino que puede llevar su análisis al sistema nacional de innovación.

Al introducir el término gobernanza al análisis de las cadenas de valor, le es otorgado un papel clave al Estado, puesto que le posibilita tener impacto en la regulación de los productos y servicios que surgen de las cadenas de valor. Asimismo, permiten una armonización mediante las reglas y normas de todos los actores que tienen vinculaciones en la cadena de valor y abre las puertas para la política en la medida que se crean reglas multi industriales como lo son las normas de calidad y gestión de la calidad, establecidas por la

Organización Internacional de Normalización (ISO), así como normas de industrias específicas como el sistema de análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP, por sus siglas en inglés). Con ello se observa la preponderancia que se le otorga a las leyes y las políticas, de manera que el desarrollo de las cadenas de valor se dé de manera sistemática y ordenada.

#### **1.2.2.1. Consideraciones finales del enfoque de Kaplinsky y Morris**

El enfoque de ambos autores es neo institucional, porque legitima el proceso y establece un marco institucional que lo sustenta; es decir, legitima un proceso a favor de las cadenas de valor en un entorno económico y social, así como hay instituciones que garantizan el correcto funcionamiento del sistema económico. Esta visión considera que la base del éxito del desempeño institucional es que existan reglas claras, y regímenes de propiedad al igual que un sistema neo institucional, todo es a favor de las cadenas de valor.

Destaca del enfoque de Kaplinsky y Morris la incorporación de otras dimensiones de análisis, como es la gobernanza, el establecimiento de un marco jurídico en el que se circunscriben las cadenas de valor, la división de poderes y el papel del Estado. Sin embargo, es cuestionable que dicho enfoque no revela los conflictos de intereses las desigualdades; es decir, no permite establecer lineamientos para analizar las desigualdades en el desarrollo económico, sino que simplemente busca potenciar el comercio y el mercado de manera independiente entre los actores, no analiza las desigualdades inherentes que genera el comercio y el libre mercado.

Asimismo, carece de una concepción del Estado, así como de un marco de referencia analítico que aborde los intereses contrapuestos por los distintos grupos de poder en una sociedad, y que en base a esto, El Estado sea capaz de tomar decisiones acorde a dichas presiones y demandas.

### **1.3. ENFOQUES HETERODOXOS EN MATERIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO**

El presente apartado pretende brindar un esbozo de algunos enfoques heterodoxos en materia de desarrollo productivo, los cuales servirán de base para posteriormente elaborar un concepto post neoliberal de las cadenas de valor.

Asimismo, se desarrolla la propuesta cepalina de transformación productiva y algunos elementos fundamentales para lograr dicha transformación, que son: el progreso técnico, la



competitividad auténtica, la articulación productiva y la integración económica. Además, se realiza una comparación entre la propuesta de transformación productiva y el Consenso de Washington.

Posteriormente, se aborda el tema de la política industrial como propuesta de cambio estructural. Por último, se presentan algunas valoraciones del enfoque de desarrollo productivo.

### **1.3.1. Transformación productiva con equidad**

En la década de 1990 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó como propuesta la transformación productiva con equidad. Dicha propuesta se dio de forma paralela a la expansión del Consenso de Washington y sus políticas de ajuste neoliberal. Asimismo, el inicio de esta década estuvo marcado por la recuperación de las economías de América Latina, ya que éstas sufrieron graves desequilibrios en su sector externo en la década de 1980, también conocida como la década perdida del desarrollo Latinoamericano.

A inicios de la década de 1980, los países latinoamericanos entran en crisis de deuda por el aumento de las tasas de interés internacionales. México es el primero en declararse con incapacidad de pago de la deuda externa, deuda que aumentó entre 1975 y 1980 en más del 100% (Bárcena, 2014), como resultado de los desajustes macroeconómicos y shocks externos; entre ellos, los cambios en las tasas de interés. Dichos desajustes tienen origen en la década previa, ya que por una parte, los países exportadores de petróleo se vieron beneficiados con el aumento del precio de hidrocarburos y por otra parte, debido al aumento en la disposición de recursos del sistema financiero mundial, en su mayoría bancarios. Este flujo de ingresos permitió una dinámica que generó desajustes de cuenta corriente y presiones inflacionarias (Bárcena; citado en Ocampo et al., 2014: 10-15). Además, Bárcena señala que, de acuerdo a la CEPAL, la composición de la deuda regional era de un 60% del sector público y un 40% del sector privado.

Este deterioro del sector externo es visto en muchos casos como el resultado del fracaso del modelo de sustitución de exportaciones y que, pese a que a inicios de 1990 se da la expansión de las políticas neoliberales, ya a mediados de la década de 1970 se hicieron los primeros ensayos de instauración de políticas neoliberales en América Latina, especialmente en el Cono Sur; es decir, Chile, Argentina y Brasil (Del Búfalo, 2002: 136). Por tanto, aun

cuando el discurso de la expansión del Consenso de Washington era justificado por el fracaso del modelo sustitutivo de importaciones, en el fondo se omitió que muchos países latinoamericanos ya venían instaurando políticas y prácticas neoliberales.

Por lo tanto, la transformación productiva con equidad es planteado como respuesta a los efectos recesivos, de desestructuración económica y productiva que propicia el neoliberalismo, bajo un contexto posterior a la crisis latinoamericana con desequilibrios macroeconómicos y déficits de cuenta corriente, acompañado de un estancamiento en el crecimiento de la región, en el cual estaba ya implantándose el paradigma neoliberal, incapaz de dar soluciones integrales a los problemas de la región y a los problemas particulares de los países (Torres, 2006).

A continuación, se pretende abordar las principales contribuciones de Torres en el tema de transformación productiva, así como una perspectiva comparativa respecto a la corriente del pensamiento económico dominante.

#### **1.3.1.1. El Consenso de Washington versus la propuesta de Transformación productiva con equidad**

El Consenso de Washington fue presentado en 1989 oficialmente, luego de los ensayos en América Latina, este contiene diez medidas de política económica que buscaban corregir la desestabilización de las economías latinoamericanas provocadas por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, mediante reformas estructurales (Williamson; citado en Torres, 2006: 61). Las medidas del Consenso de Washington se pueden resumir en las siguientes diez áreas:

- i. Disciplina presupuestaria
- ii. Prioridades del gasto público
- iii. Reforma fiscal
- iv. Liberalización de los tipos de interés
- v. Flexibilidad cambiaria
- vi. Liberalización comercial
- vii. Apertura a la inversión extranjera directa
- viii. Política de privatización
- ix. Promoción de la libre competencia o desregulación de los mercados
- x. Garantizar los derechos de propiedad

Fajnzylber (citado en Torres, 2006) explica que entre la propuesta de transformación productiva con equidad y la del Consenso de Washington existen similitudes de forma<sup>2</sup>; sin embargo, también existen diferencias sustanciales de fondo. Por lo tanto, a continuación se presentará brevemente una comparación entre ambas propuestas para luego analizar a fondo, lo que a nuestro criterio son, los elementos relevantes para esta investigación.

#### **1.3.1.1.1. Divergencias entre las propuestas de la CEPAL y el Consenso de Washington**

Las diferencias señaladas por Fajnzylber (citado en Fajnzylber, 1994: 207-209) servirán para mostrar el carácter heterodoxo de la propuesta cepalina y además, extraer elementos de análisis que sean de utilidad en un contexto posterior al neoliberal, cuya preponderancia se instaure luego del Consenso de Washington.

La primera diferencia es la propuesta metodológica, debido a que la transformación productiva con equidad parte de la realidad y el contexto desde el cual ésta se genera y los problemas a los cuales busca darles solución; en cambio, la propuesta neoliberal parte de una aproximación teórica, pretendiendo que la realidad sea la que se acople a la teoría.

En segundo lugar, la propuesta cepalina incorpora la equidad como elemento fundamental para lograr mayores niveles de productividad. Por lo tanto, la inequidad que ha sido profundizada por los mecanismos de mercado, no pueden ser el medio por el cual se busque mejorar la productividad, sobre todo en un contexto latinoamericano con altos niveles de pobreza.

La tercera diferencia es la relevancia concedida al progreso técnico por parte de la propuesta de transformación productiva con equidad, que representa una variable de suma importancia en el planteamiento de la CEPAL; debido a la generación de sinergias y la mejora de competitividad que el progreso técnico facilita y que, debido al involucramiento de distintos actores en su proceso, no depende únicamente del mercado.

---

<sup>2</sup> En una entrevista realizada a Fajnzylber (citado en CEPAL, 1994: 207-209), establece que hay cuatro similitudes de forma en la propuesta de la CEPAL, las cuales son: urgencia en el cambio del manejo de la economía; el papel preponderante que juega la inserción internacional de los países; cambio del papel que tiene el Estado en el desarrollo y por último la necesidad de llevar un mayor control sobre los desequilibrios macroeconómicos. Las similitudes son de forma, ya que en el fondo la CEPAL considera mecanismos de acción y regulación diferentes a los propuestos por el Consenso de Washington, ya que esta propuesta cepalina reivindica el papel del Estado como actor y no al mercado como ente regulador. A su vez los procesos de privatización de servicios públicos como salud y educación no son considerados.

Otra diferencia radica en el tema de la inserción internacional, puesto que la CEPAL se basa en el concepto de competitividad auténtica y no en una competitividad basada en reducciones salariales o explotación de recursos naturales; en cambio, la propuesta neoliberal no aborda claramente cómo debe llevarse a cabo la inserción internacional.

La sexta diferencia se encuentra en el papel que representa la articulación productiva dentro de las propuestas. Por un lado, la articulación productiva es fundamental dentro de la propuesta de la CEPAL; en parte debido al desarrollo técnico que puede alcanzarse, siendo necesaria la complementariedad entre los distintos sectores productivos. Por tanto, es necesario alcanzar un desarrollo balanceado y no dar preponderancia únicamente a uno de ellos, como en el caso de la propuesta neoliberal.

Por otra parte, el papel del Estado representa otra de las diferencias, puesto que la CEPAL considera a éste como un actor importante en el proceso de transformación y cambio estructural, diferente al rol otorgado en la propuesta neoliberal, donde éste posee un papel secundario como respaldo del mercado.

Por último, se requiere un régimen político muy activo, que no puede quedar a discreción, siguiendo preferencias de sólo una minoría.

### **1.3.1.2. Elementos fundamentales de la transformación productiva con equidad**

A continuación, se abordarán determinados elementos considerados como fundamentales para tomarse en cuenta dentro de una agenda post neoliberal y que posteriormente se considerarán para la construcción de una propuesta de cadenas de valor con un alcance superior al que posee en su concepción original. Por lo tanto, estos elementos serán de utilidad, aun cuando no hablen directamente sobre cadenas de valor, para incluir nuevas dimensiones a un concepto que actualmente posee ciertas limitantes.

#### **1.3.1.2.1. Progreso técnico y competitividad auténtica**

Por competitividad auténtica se entiende aquella que, sin sacrificar variables como salarios reales; sobrevaluación de tipos de cambio o explotación intensiva de recursos naturales basados en ventajas comparativas, es capaz de insertarse a la economía internacional de forma competitiva. Este tipo de competitividad implica que el aumento en la capacidad de competir en mercados externos no sea en detrimento del nivel de vida de la población. En este sentido, la creación de competitividad auténtica necesita de un contexto

macroeconómico equilibrado, particularmente en el sector externo y el tipo de cambio real; lo que implica de forma implícita que los niveles de eficiencia con los que se producen las exportaciones sean comparativamente similares a los observados en el resto del mundo o, en todo caso, similar a los niveles de eficiencia de países que representen competencia directa.

Para lograr esto, se necesita incorporar la idea del progreso técnico, entendido como la capacidad de incorporar, adaptar y mejorar los procesos productivos de bienes o servicios. Lo anterior implica que la competitividad hace referencia a una situación relativa que se adapta al momento temporal en el que se ubique, ya que la tecnología es cambiante y todo dependerá de la tecnología disponible en un momento determinado (CEPAL, 1996).

Por lo tanto, aquellas economías en cuyos procesos productivos se encuentran mejores niveles de eficiencia; mayor capacidad técnica y la capacidad de desarrollar actividades con altos niveles de valor agregado, tendrán mayor éxito al insertarse en los mercados internacionales por su mayor capacidad de competir. Esta capacidad de los países de absorber y adaptar tecnologías a sus procesos no debe estar determinada en última instancia por las señales de precios del mercado; que desde una perspectiva neoclásica son los que permiten que los productores realicen sus decisiones maximizadoras. En este caso, dichas decisiones serían entre los costos de innovar y los beneficios posibles como resultado de la innovación. Por tanto, las señales del mercado podrían generar diferentes decisiones, propiciando la obstaculización del desarrollo técnico (CEPAL, 1996).

Asimismo, el progreso tecnológico requiere la identificación de aquellos productos que a nivel internacional poseen mayor demanda o, de forma más específica y localizada, es necesario identificar, en los países y/o regiones a los que se pretende exportar, aquellos productos que poseen mayor contenido tecnológico en su proceso de producción; debido a que, para ingresar sólidamente en sus mercados, es necesario formar a nivel nacional una base empresarial sólida y población calificada.

Otro aspecto decisivo en este proceso, que determina la capacidad productiva y la absorción de tecnología, son las relaciones existentes entre los distintos actores al interior de las empresas y entre ramas industriales, que permiten concertar acciones que eleven la productividad y que se deben legitimar con instituciones representativas de dichos actores, en coordinación con el Gobierno (CEPAL, 1996).

Por último, el proceso de cambio tecnológico no debe estar determinado por el mercado, por lo que se necesita que este vaya acompañado de políticas económicas adecuadas. En este sentido, la CEPAL (1996) propone políticas de apoyo a la competitividad auténtica, que son: política comercial y cambiaria, política tecnológica, formación de recursos humanos y creación de empresas. De dichas políticas, a continuación se abordará brevemente la política tecnológica.

La política tecnológica debe estar adaptada a las condiciones de la región; puesto que en Latinoamérica, la mayoría de países difícilmente poseen los recursos necesarios para lograr un proceso de transformación tecnológica que alcance a todos los sectores. Sin embargo, esto no evade lo imperativo de implementar dicha transformación; por tanto, existen condiciones mínimas de desarrollo tecnológico y de orientación selectiva para lograr competir a nivel internacional. Por ello, surge la necesidad de elegir entre las diferentes actividades productivas y dicha decisión debe basarse en la identificación de aquellas áreas en las que existan mayores posibilidades de implementar tecnologías que estén adaptadas a las condiciones casi únicas de la región. Por otra parte, la responsabilidad de liderar este proceso debe recaer innegablemente en la inevitable concertación entre la autoridad pública y el sector privado.

La CEPAL (1996) señala tres áreas fundamentales en las que debería enfocarse la política tecnológica, las cuales son:

- a) Desarrollar y complementar la infraestructura tecnológica existente en las actividades productivas seleccionadas; las cuales, posteriormente deben integrarse como parte de cadenas productivas relevantes a nivel interno o regional, sobre todo, formar parte de eslabones al inicio del proceso productivo que carezcan de investigaciones en los países industrializados.
- b) Favorecer el entorno de innovación de las empresas, promover la innovación como variable estratégica y fuente de beneficios, a través de incentivos gubernamentales a empresas existentes y apoyar la creación de nuevas empresas en áreas de desarrollo tecnológico.
- c) Crear nexos entre el sector productivo, el desarrollo productivo y la infraestructura tecnológica, en torno a empresas locales con experiencia y competencia. Por lo cual, es necesario que la política tecnológica esté estrechamente ligada a la política industrial y no

sólo se encuentre vinculada con la política educativa.

#### **1.3.1.2.2. Articulación productiva e integración económica**

La competitividad auténtica y el carácter sistémico de la competitividad son elementos que privilegian y buscan generar articulaciones en el sector productivo. Dichos elementos se caracterizan por favorecer la difusión del conocimiento técnico entre el sector industrial, las actividades basadas en recursos humanos y los servicios (CEPAL, 1996).

En este sentido, tanto la articulación productiva como la integración económica buscan equilibrar los diferentes sectores de la economía, como el agrícola, el industrial y de servicios.

La articulación productiva puede darse en los siguientes niveles:

a) Transables y no transables: en este nivel se señala que enfocar la economía hacia la producción de bienes transables y descuidar los bienes no transables resulta igual de dañino que mantener constante el nivel de productividad en la elaboración de bienes transables. Esto debido a que, aun cuando se cuente con un nivel de productividad comparable o superior al nivel de naciones industrializadas, el descuido de la logística interna, como la administración y organización de los flujos de bienes, puede acarrear un costo que descompense la productividad.

Por otra parte, dentro del análisis de la inversión en bienes no transables se toma en cuenta el sistema educativo, debido a que en el nivel de competitividad influyen las técnicas incorporadas en el proceso de producción. Por tanto, es necesario un sistema educativo adecuado que, entre otros aspectos, ayude a incrementar y/o mantener el nivel de competitividad de los países.

b) Industria y agricultura: Entre los procesos de transformación productiva se ha encontrado, como elemento característico y de gran potencial, la creación de vínculos entre la agricultura y el sector industrial. Dicha articulación tiene un efecto dinamizador, sobre todo cuando busca crear estructuras agrarias homogéneas.

Asimismo, la inserción internacional de manufacturas basadas en la producción agrícola tiene un efecto positivo sobre las mismas. En cambio, cuando el sector agrícola se forma alrededor de enclaves aislados y bajo condiciones proteccionistas, se perpetúa la

heterogeneidad estructural en el sector agrícola y aumentan las brechas entre los sectores urbanos y rurales. Esto es así debido a que, bajo un esquema proteccionista y de rentas existentes basadas en una distribución desigual de los ingresos, los empresarios no tienen la necesidad de buscar esa clase de articulaciones, debido a que estos no se ven amenazados por la competencia internacional.

c) Mercado interno y externo: la búsqueda de proteger el mercado interno, para favorecer las manufacturas con destino al mercado nacional, puede generar un desincentivo a las exportaciones nacionales. Ejemplo de ello son las adoptadas en el modelo sustitutivo de importaciones, cuya aplicación generó una percepción de ineficiencia a nivel internacional debido a que, por los altos aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones, los productores tenían que adquirir materias primas y bienes de capital a precios mayores que los registrados a nivel internacional. Aunado a esto, en muchos casos no se contaba con subsidios a las exportaciones que compensaran tal situación. Por lo tanto, es importante replantear la forma y el grado de apertura que se necesita para lograr un desarrollo productivo óptimo.

Asimismo, debe mencionarse que los países que se encuentran dentro del proceso de transformación productiva, inevitablemente se enfrentarán a la apertura económica, ya que uno de sus objetivos es aumentar la competitividad auténtica para competir a nivel internacional. En este aspecto, la apertura al mercado internacional permite generar un mercado externo, el cual elimina las restricciones causadas por un mercado interno limitado y, entre otras medidas, conlleva a la reducción arancelaria. Dicho proceso debe ir acompañado con una política cambiaria compensatoria, con un tipo de cambio real alto y estable, para reducir los impactos de la desregularización, contribuyendo a la diversificación de exportaciones (CEPAL, 1996).

Dicho proceso aperturista podría llegar a ser dañino o contradictorio en relación al proceso de articulación e integración, por lo que se necesita tomar en cuenta que las políticas de apertura comercial deben variar en cuanto a su intensidad, esfuerzo y modalidad; puesto que el proceso debe ser selectivo y gradual.

Para terminar, debe mencionarse que no existe una forma o manual de apertura comercial estandarizado que diga cuál es el punto exacto que esta debe tener; sin embargo, lo que sí puede decirse es que la apertura comercial debe cumplir tres condiciones. La primera, que el nivel de protección al sector externo sea similar al del sector interno; la segunda, que las



empresas exportadoras compren los insumos y bienes de capital a precios competitivos internacionalmente; y por último, que el proceso de apertura sea gradual para evitar impactos importantes de corto plazo como el desempleo y disminución en la producción.

Por otra parte, la integración económica subregional y regional es fundamental en el proceso de transformación y articulación productiva; ya que a través de la creación y el estrechamiento de lazos entre instituciones, empresas y sectores, buscará promover la cooperación, innovación y difusión de experiencias en el área tecnológica y de aprendizaje. Por tanto, la ampliación de capacidades para competir a nivel internacional se deben en parte a los procesos de integración económica y no únicamente a la capacidad de oferta exportadora del mercado interno (CEPAL, 1996).

El beneficio de la integración económica, en cuanto a competitividad internacional, siempre estará en el centro del debate. Sin embargo, más allá de los aspectos competitivos, la integración debe ser un elemento que coadyuve el proceso de transformación productiva de los países participantes. Por lo que la integración como elemento propositivo para impulsar una transformación productiva, debe cumplir con los siguientes elementos: promover el aprendizaje y difusión de las tecnologías disponibles a nivel internacional y promover un acuerdo asociado entre los países de impulsar el desarrollo tecnológico para hacer frente a los países industrializados (CEPAL, 1996).

Para finalizar, es importante señalar que el progreso técnico; la competitividad auténtica; la articulación productiva y la integración económica son elementos complementarios y fundamentales en el proceso de transformación productiva con equidad. En este aspecto, debe mencionarse que el elemento relacionado a la equidad, entendida como aquella justicia que busca una mejor distribución del ingreso, no fue abordado dentro del análisis debido a que se considera poco propositivo en cuanto a su definición y que difiere a la visión de equidad entendida como no favorecer el desarrollo de un país en detrimento de otro.

### **1.3.2. La política industrial como propuesta de cambio estructural**

Como punto de partida es necesario definir lo que se entenderá por política industrial, de esta forma se tendrá un panorama más amplio del marco de acción de la misma y se evitará posibles confusiones al lector. En un primer momento, y de manera general, la política industrial es definida como “la intervención del Estado en la industria para organizar y modificar la estructura y los esquemas de producción” (Peres y Primi; citado en CEPAL,

2014). Es decir, la política industrial hace referencia al papel que juega el Estado para definir el modo de producción industrial en una economía. No obstante, esta definición es muy amplia y necesariamente se debe acotar un poco más.

Según Padilla y Alvarado (2014) la política industrial se entiende como un proceso dinámico en el que el Estado aplica los diferentes instrumentos que tiene a su alcance, con el objetivo de promocionar y fortalecer actividades específicas o agentes económicos, basados en las prioridades de desarrollo nacional. Lo novedoso de este concepto es el hecho de incorporar la dimensión del desarrollo económico, pues toda política implementada por el Estado va encaminada hacia el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Para la CEPAL (2012), la política industrial es un elemento fundamental que permite el cambio estructural, una de las propuestas insignes de dicha institución. La propuesta de la CEPAL viene encauzada a lograr el cambio estructural que permita articular el desarrollo, esto sólo se logra a través de la implementación de políticas públicas integrales que tengan como horizonte la igualdad.

Para los fines de esta investigación, se entenderá por política industrial todos aquellos elementos de política económica dirigidas por el Estado, bajo un proceso dinámico de interacción con los diferentes agentes económicos, que modifiquen o potencien el modo de producción vigente, cuyo objetivo primordial es el desarrollo económico del país; no se hará uso exclusivo de política industrial como todos aquellos esfuerzos que promuevan el sector secundario de la economía, debido a que es necesario tener un margen amplio de análisis y debido también al hecho que las políticas destinadas a aumentar la productividad en el agro o las dinamizadoras del comercio pueden potenciar o modificar sustancialmente el modo de producción vigente. Sin embargo, es importante señalar que, con base en la definición anteriormente mencionada, la política industrial puede entenderse como una política de desarrollo productivo.

Una de las cualidades de la política industrial es la versatilidad en la aplicación de la misma, debido a que no se circunscribe a una escuela de pensamiento económico, de hecho, su papel y alcance dependerá de ésta. Así, se puede encontrar una gama de posibilidades que van desde políticas industriales horizontales pasivas, en un modelo ortodoxo cerrado, hasta políticas industriales que promueven el cambio estructural, bajo modelos heterodoxos.

Bajo un contexto de incertidumbre y la difícil crisis económica y financiera mundial de 2008,

la política industrial cobró una mayor relevancia para las distintas economías. Según Padilla y Alvarado (2014), se necesita una política industrial activa que permita generar mayor nivel agregado en las exportaciones y la producción, mediante el incremento de las capacidades de participación en actividades con un uso intensivo en tecnología y el fortalecimiento de los encadenamientos productivos. De igual forma, la política industrial es una herramienta que permite un cambio estructural profundo y permite identificar aquellos sectores que pueden ser aprovechados, dados sus niveles de productividad. Finalmente, el desarrollo de políticas industriales activas ha sido uno de los senderos utilizados en un principio por los países que ahora se consideran desarrollados.

Por otra parte, la política industrial puede utilizar diferentes instrumentos que incidan en sectores aislados o en un grupo articulado de sectores productivos. Las principales áreas de acción de la política industrial son: políticas de ciencia, tecnología e innovación; políticas de educación y capacitación; políticas comerciales; políticas dirigidas a promocionar industrias seleccionadas; políticas de competitividad y políticas de competencia. Asimismo, como anteriormente se ha mencionado, la aplicación de estos esfuerzos deben ir encaminados a lograr el cambio estructural; no obstante, debe de considerarse que en el contexto que se aplique la política industrial, y para que esta tenga el mayor impacto posible, debe de haber un pleno desarrollo de las instituciones y un consenso entre los diferentes actores (Padilla y Alvarado, 2014: 64-69)

De acuerdo a la CEPAL (2014), la política industrial posee tres instrumentos que promueven el cambio estructural, estos son:

a) La atracción de inversión extranjera directa: se considera que este instrumento genera efectos positivos, si se le da un manejo focalizado. Entre dichos efectos se encuentra el ser fuente de financiamiento, aumenta la producción y el empleo al tratarse de proyectos nuevos y permite incrementar las exportaciones cuando ésta se centra en el sector externo. No obstante, debe tenerse en cuenta que la inversión extranjera directa puede generar salidas de capitales importantes y existe recelo en compartir la tecnología. Asimismo, en muchas ocasiones se establecen empresas transnacionales que buscan aprovechar beneficios fiscales o abaratamiento relativo de mano de obra, por lo que no generan mayor valor agregado para la economía. Por lo tanto, la inversión extranjera directa debe ser focalizada.

b) Políticas de apoyo a las MIPYME: este sector se identifica como importante para el proceso de cambio estructural propuesto por CEPAL, debido a su contribución al aumento de

la productividad. Además, sirven de complemento a las economías de escala de las grandes empresas, tienen un papel protagónico en la articulación de aglomeraciones productivas y permiten mejorar las condiciones de vida de los trabajadores al promover la inclusión social.

c) Políticas de ciencia, tecnología e innovación: debe otorgarse una dimensión sistémica al tema de la innovación; por ende, el gobierno debe jugar un papel de coordinador y articulador del sistema en conjunto al sector empresarial y la academia. De igual forma, debe fortalecerse el marco institucional que promueva planes de ciencia, tecnología e innovación; que proteja la propiedad intelectual y que aplique políticas de estandarización y calidad. Asimismo, deben fomentarse instrumentos que se relacionen al financiamiento de actividades de investigación y desarrollo.

### **1.3.3. Consideraciones finales del enfoque de desarrollo productivo**

El punto central de la propuesta de desarrollo productivo de la CEPAL radica en lograr la transformación productiva; este se considera como un gran esfuerzo, debido a que estructura una propuesta amplia que permite abordar diferentes dimensiones del desarrollo económico. No obstante, existen marcadas limitantes, como el hecho de mantener al margen las cadenas de valor y que estas no se incorporan dentro de la agenda del cambio estructural como herramienta potenciadora del mismo.

Otro aspecto importante radica en que muchos de sus conceptos no son definidos al nivel de precisión requeridos, dejando ciertas ambigüedades al respecto. Para lograr estructurar una propuesta de desarrollo productivo equilibrado es necesario definir al mayor detalle posible los elementos que componen y le darán vida a la misma.

Finalmente, se deja de lado el tema del desarrollo sustentable, aunque tampoco es considerado en el enfoque ortodoxo, se esperaría que un enfoque heterodoxo de desarrollo productivo lo incorpore como una de las dimensiones principales; dado los cambios en el clima a nivel mundial y los desastres que esto puede ocasionar, afectando el rumbo del desarrollo económico. Por lo tanto, es necesario que dicho tema se incorpore al análisis y a la agenda política de desarrollo productivo, así como en el concepto de cadena de valor.

## **1.4. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE CADENAS DE VALOR EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA**

El tema de las cadenas de valor ha tomado mayor importancia con la globalización; debido al

impacto que estas tienen en los procesos productivos, en las relaciones entre los actores que participan en una misma cadena y con otras cadenas, y el valor agregado que estas son capaces de generar.

Las iniciativas de cadenas de valor se desarrollan sobre la base de las ventajas competitivas. En este sentido, de acuerdo con Romero (2006: 4), en la región centroamericana tanto la apertura comercial como la firma del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) han impulsado las cadenas de valor como herramienta para insertarse a mercados internacionales. Sin embargo, competir internacionalmente no requiere únicamente bajos costos, sino también mayores niveles de calidad.

Por ello, en la región centroamericana, el estudio de las cadenas de valor toma cada vez mayor relevancia puesto que, el análisis de las diversas experiencias, permite examinar cada uno de los eslabones que componen dichas cadenas. Asimismo, su estudio permite identificar los actores que participan en la cadena y su vínculo con el proceso de producción o con los demás eslabones.

Es importante destacar que la CEPAL ha participado en muchos de los estudios existentes sobre las cadenas de valor en América Latina y el Caribe, junto a los Gobiernos locales de cada país, en el marco del Proyecto CEPAL – FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), cuyo objetivo general es “Fortalecer la participación de pequeños productores, empresas y organizaciones en cadenas de valor rurales en América Latina y el Caribe (ALC)” (CEPAL, 2016).

Ejemplo de lo anterior es que, en el transcurso del año 2016, la CEPAL publicó el estudio de la cadena de valor del turismo rural en los municipios aledaños a Antigua Guatemala; propuesto por el Gobierno de Guatemala, mediante el Ministerio de Economía (MINECO) y el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM)<sup>3</sup>. Por otra parte, el Ministerio de Economía de El Salvador (MINEC) realizó, con el apoyo técnico de la CEPAL y el financiamiento del FIDA, el estudio de la cadena de valor de snacks nutritivos con base en fruta deshidratada, cuyo principal objetivo es la incorporación de productores rurales

---

<sup>3</sup> [En Línea] Estudio disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39871-fortalecimiento-la-cadena-turismo-antigua-guatemala-municipios-rurales>

salvadoreños a la cadena como proveedores de frutas<sup>4</sup>.

Cada uno de los países que forman parte de la región centroamericana cuenta con una diversidad de cadenas de valor en diversos productos y ramas económicas. Por ello, a continuación se exponen algunos ejemplos de cadenas de valor que se encuentran presentes en cada uno de los países de la región.

#### **1.4.1. Las cadenas de valor en Guatemala**

En el presente apartado se describe brevemente la cadena de valor del turismo en Antigua Guatemala. Dicha cadena fue seleccionada puesto que según estadísticas del Consejo Centroamericano de Turismo<sup>5</sup>, Guatemala es el segundo país de la región con mayor afluencia de turistas, después de Costa Rica.

##### **1.4.1.1. La cadena del turismo en Antigua Guatemala**

Guatemala se ha afirmado como un destino turístico, debido a la riqueza natural y cultural con la que cuenta, así como por la constante diversificación de su oferta turística. La ciudad de Antigua Guatemala representa el segundo destino más visitado de Guatemala, después de la capital. Oddone y Alarcón (2016), señalan que en Guatemala las divisas internacionales se obtienen principalmente por las remesas familiares, seguido de la exportación de prendas de vestir y como tercera fuente, el sector del turismo se posiciona como fuente de divisas. Por ello, la cadena del turismo cobra relevancia puesto que puede afirmarse como estrategia de desarrollo, en la medida que contribuya a dinamizar la economía local, genere crecimiento económico y aporte a la creación de nuevas fuentes de empleo.

A raíz de lo anterior, y como una apuesta a la consolidación del sector turístico, Guatemala aprobó en el año 2012 la *Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022*, con la que pretende enriquecer la oferta turística mediante cadenas de valor.

Por cadena de valor del turismo se entenderá “*el conjunto de actividades económicas interrelacionadas entre si y vinculadas a un hecho turístico*” (Gollub et al., 2002; Oddone y

---

<sup>4</sup> [En Línea] Noticia disponible en: <http://www.cepal.org/es/eventos/lanzamiento-la-cadena-valor-snacks-nutritivos-base-fruta-deshidratada-salvador>

<sup>5</sup> Consejo Centroamericano de Turismo. Estadísticas de turismo en la región centroamericana [En línea]. Disponible en: <http://www.sica.int/cct/estadisticas.aspx?IdEnt=11>

Alarcón, 2016: 11). En Antigua Guatemala, dicha cadena está compuesta por seis eslabones que van desde el turista, quién constituye el primer eslabón, hasta el eslabón de las excursiones.

El turista representa el primer eslabón, puesto que la cadena inicia con la persona que visita el destino turístico, en este caso Antigua Guatemala. Estos turistas cuentan con tres opciones: la primera es contar con un paquete de oferta turística diseñado por una agencia de viaje; la segunda es que cuenten con un paquete de oferta turística diseñado de forma personalizada por la agencia y la tercera, es el escenario en el que el turista de manera independiente diseña su tour. La distribución representa el segundo eslabón de la cadena y sus principales actores son los operadores turísticos nacionales o agencias de viaje, quienes se encargan de servir de intermediarios y promocionar diversos destinos en su oferta turística.

En Antigua Guatemala, los operadores turísticos locales son quienes ejercen la gobernanza de la cadena de valor. El transporte internacional que moviliza a los turistas extranjeros y el transporte nacional que los moviliza dentro de Guatemala, constituyen el tercer y cuarto eslabón, respectivamente. El alojamiento representa el quinto eslabón de la cadena, cuyos actores se encuentran representados por los hoteles, hoteles boutique, establecimientos B&B (Bed and Breakfast), estancias, entre otros. Finalmente, las excursiones constituyen el sexto y último eslabón y sus actores son operadores de excursiones y guías locales.

#### **1.4.2. Las cadenas de valor en Honduras**

Honduras es uno de los países precursores en realizar apuestas de competitividad en determinadas cadenas, mediante la suscripción de acuerdos marco de competitividad, que según el Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO) el objetivo que persiguen es *“implementar planes de acción para mejorar la competitividad de las cadenas de maíz y frijol, bajo criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad en la producción, industrialización, comercialización y consumo”* (Rivera, 2014).

Por ello, a continuación se presenta una breve descripción de una de las cadenas de valor de granos básicos en Honduras, específicamente la cadena del maíz blanco.

##### **1.4.2.1. La cadena del maíz blanco**

El maíz representa un cultivo estratégico para Honduras y la región centroamericana, puesto

que el maíz forma parte de la canasta básica de alimentos. Sin embargo, pese al reconocimiento del peso estratégico que tiene la cadena del maíz blanco, las condiciones en las que se realizan los cultivos siguen estando marcadas por un bajo nivel tecnológico que repercute en el nivel de productividad.

En Honduras, la cadena del maíz blanco se encuentra compuesta por tres eslabones, el de preproducción, producción y acopio; transformación; comercialización. El eslabón de la preproducción comprende todas aquellas actividades orientadas a la compra de los insumos necesarios para el cultivo del maíz blanco y la verificación de la calidad, sanidad e inocuidad de las semillas para cultivar. De igual manera, el eslabón de la preproducción enmarca las políticas públicas y las organizaciones agropecuarias. Por otra parte, en cuanto al eslabón de la producción, este comprende la pre cosecha, cosecha y pos cosecha del maíz blanco.

Los productores en Honduras pueden clasificarse como pequeños, medianos y grandes. De acuerdo a García-Jiménez (2014: 21), los productores pequeños poseen terrenos menores a 5 hectáreas y orientan su producción especialmente al autoconsumo, teniendo una baja productividad. En cuanto a los productores medianos y grandes, su producción está principalmente orientada al mercado, dejando una parte para el consumo. Además, dichos productores se encuentran organizados en la Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras (FENAGH).

García-Jiménez (2014: 21) expone que en Honduras existe un convenio de compra-venta, negociado entre los productores, la industria y el gobierno, para regular las compras de la industria harinera de maíz y establecer los precios de referencia, que según el convenio, la referencia es el precio del maíz en el mercado de Chicago más los costos adicionales según calidad del grano. Sin embargo, pese a la existencia de dicho convenio, en el eslabón de la preproducción se evidencia una falta de integración entre las organizaciones de pequeños productores y las industrias harineras, puesto que estas últimas no ofrecen apoyo para mejorar la calidad de la cosecha del maíz o brindar asistencia técnica a los pequeños productores. Por ello, dichos productores tienen ciertas limitantes para cumplir los convenios con la industria harinera en cuanto al eslabón del acopio, transformación y comercialización.

#### **1.4.3. Las cadenas de valor en El Salvador**

En El Salvador existen múltiples cadenas de valor en distintos sectores y para diferentes productos, entre ellas se encuentra la cadena hortícola que ha sido impulsada por programas



y proyectos gubernamentales, no gubernamentales y privados para incrementar la rentabilidad de la actividad agrícola en el país. Asimismo, se encuentra la cadena frutícola compuesta por distintos actores que participan en los eslabones de la cadena con el fin común de llevar los productos hasta los consumidores finales.

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha presentado una serie de documentos para el fortalecimiento y desarrollo de las cadenas de valor en El Salvador; entre ellas las cadenas de fibras sintéticas-ropa deportiva (Antunes y Monge, 2013), la cadena del maíz blanco (García-Jiménez y Gandlgruber, 2014), las cadenas de valor del sector lácteo (Zúñiga, 2010), la cadena de valor de los snacks nutritivos con base en fruta deshidratada (Romero, I. et al., 2016), entre otras.

A continuación se desarrollaran la cadena del tomate y chile verde dulce y la cadena del camarón de cultivo.

#### **1.4.3.1. La cadena del tomate y chile verde dulce**

Tanto el tomate como el chile verde dulce son productos que forman parte del subsector de hortalizas, ambos productos cuentan con una alta demanda de mercado; sin embargo, estos poseen una baja participación de producto nacional. Los eslabones que presenta la cadena de valor del tomate y el chile verde dulce en El Salvador son pocos y están formados por: proveedores de insumos, productores, comerciantes y consumidores.

Entre los productos que son utilizados como insumos para la producción del tomate y el chile verde dulce se encuentran las semillas y todos aquellos productos que sirven para la protección de los cultivos y su fertilización. Asimismo, forman parte de los insumos todos aquellos materiales que sean utilizados en la infraestructura para el cultivo. Por tanto, los principales actores, ya sean nacionales o extranjeros, de este eslabón son las empresas de agro servicios, las empresas vendedoras de semillas y agroquímicos, los fabricantes de insumos o las compañías importadoras de estos.

Por otra parte, Oddone et al., señala que en concordancia a diferentes grupos de consumo, con características especiales, los productores se clasifican en tres grupos que son: *“productores comerciales especializados, productores comerciales (no especializados) y productores individuales”* (Oddone et al., 2016: 32). Es importante señalar que la cadena de tomate y chile verde dulce carece del eslabón del procesamiento de las hortalizas cultivadas, lo que limita a los productores nacionales. Por otra parte, el eslabón de la producción

representa el eslabón más importante de la cadena puesto que es en este donde se elabora el producto. Sin embargo, en El Salvador, en su mayoría los productores no trabajan bajo condiciones protegidas, sino que cultivan en condiciones de cielo abierto, por lo que se encuentran limitados en cuanto a su capacidad de alcanzar rendimientos estables de cantidad y calidad de sus productos.

En cuanto a la comercialización, los actores que participan en este eslabón son los comerciantes mayoristas y los comerciantes minoristas. A su vez, los actores mayoristas pueden clasificarse en formales e informales, debido a criterios que van desde las relaciones comerciales hasta los pesos y medidas utilizados. Entre los mayoristas formales se encuentran los supermercados, los restaurantes y hoteles que exigen estándares de calidad específicos en los productos. Entre los mayoristas informales se encuentran mercados como “La Tiendona”, ubicado en la zona metropolitana de San Salvador. Los comerciantes minoristas son todos aquellos que se dedican al menudeo de los productos y actores que operan individualmente en los mercados municipales. Finalmente, los consumidores se clasifican en tres tipos y son analizados acorde a su poder adquisitivo, estos son: “*los hogares, los restaurantes y el consumo institucional*” (Oddone et al., 2016: 48).

Todos los eslabones mencionados anteriormente se encuentran bajo un contexto institucional que coordina y regula la forma en la que interactúan cada uno de los actores, esto lo realiza mediante leyes, reglamentos y programas bajo los que se rigen los actores de los distintos eslabones. Oddone et al., señala que entre las instituciones de apoyo a los productores de tomate y chile verde dulce en El Salvador, se encuentran: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal (DGSVA), la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA), la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal de El Salvador (CENTA), entre otras.

Entre las principales restricciones sistémicas de la cadena de valor se encuentran:

*La falta de confianza entre los actores de la cadena, la multiplicidad y discontinuidad de apoyos institucionales, el bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo y la insuficiencia en la aplicación del reglamento BPA [reglamento de buenas prácticas de almacenamiento] y en la generación de programas de bioseguridad y trazabilidad.* (Oddone et al., 2016: 74-75)

Ante las restricciones sistémicas y las restricciones por eslabón que se presentan en la cadena de tomate y chile verde dulce en El Salvador, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone una serie de estrategias, veintidós en total, que van acorde a cuatro programas para la cadena, igualmente propuestos por la CEPAL, los cuales son: “1) Gobernanza de la cadena, 2) Apoyo a la productividad y financiación de los productores, 3) Mejora de la infraestructura comercial y vinculación con los productores, 4) Procesamiento y escalamiento industrial” (Oddone et al., 2016)<sup>6</sup>.

#### **1.4.3.2. La cadena del camarón de cultivo**

El Gobierno de El Salvador, en el marco del Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF), desarrolló el Programa de la Cadena Acuícola y estableció que dicha cadena se encuentra entre las diez cadenas con mayor potencial de desarrollo territorial y familiar (Oddone y Beltrán, 2014: 16). El camarón se obtiene mediante la pesca y el cultivo en granjas acuícolas; entre las zonas de cultivo de camarón se encuentran la Bahía de Jiquilisco, Bahía de La Unión, Metalío, la Barra de Santiago, entre otras.

La cadena del camarón de cultivo se encuentra compuesta por los eslabones de: provisión de insumos, producción, transformación, transporte, distribución, comercialización y consumo final. Sin embargo, es importante destacar que el eslabón de la transformación no suele tomarse en cuenta como parte de esta cadena, pese a la existencia de procesadores en el país, debido a que generalmente los camarones son vendidos a los intermediarios en borda sin ningún procesamiento o transformación; es decir, este eslabón no genera valor agregado a la cadena del camarón. En El Salvador se encuentran registradas ocho procesadoras de pescados y mariscos; sin embargo, el camarón que estas procesan no proviene de pesca o cultivo nacional sino que es importado de Honduras a un menor precio (CENDEPESCA; citado en Oddone y Beltrán, 2014: 31). De igual forma, el eslabón del transporte no se encuentra completamente desarrollado, puesto que no hay empresas que se encarguen de transportar el producto en cajas isotérmicas sino que las empresas acuícolas o los pequeños productores se encargan de transportar el producto por sus propios medios, sin contar con el equipo necesario.

Por otra parte, a lo largo de la cadena del camarón de cultivo participan diferentes actores,

---

<sup>6</sup> Para conocer más sobre los programas y las estrategias propuestas por la CEPAL consultar: Oddone, N. et al., (2016) Fortalecimiento de la cadena de valor de tomate y chile verde dulce en El Salvador. México, D.F.: CEPAL.

entre ellos los proveedores del equipo y la maquinaria, proveedores de insumos, camaricultores, procesadores, intermediarios en borda, mayoristas, minoristas, transportistas, compradores finales y consumidores.

En El Salvador, las cooperativas y los productores independientes de camarones representan dos de los componentes de las cadenas de camarón de cultivo y se encuentran en la categoría de Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) (Oddone y Beltrán, 2014). Dichos productores de camarón han sido beneficiados por el Gobierno de El Salvador con el Programa de la Cadena Acuícola MAG-PAF-CENDEPESCA con lo que han conseguido mejorar el uso y la conservación de los camarones, debido a la asistencia técnica que reciben en el Programa; sin embargo siguen existiendo algunas limitantes por solventar.

Finalmente, en cuanto a la gobernanza de la cadena, son los intermediarios en borda quienes poseen mayor relevancia dentro de la cadena, debido a que estos pueden fijar los precios de los camarones y además, son quienes establecen las condiciones de pago a los productores; sin embargo, este eslabón incorpora al producto poco valor agregado. Oddone y Beltrán (2014: 53-54) presentan a “La Tiendona” como otro eslabón de la cadena, por cumplir la función de centro de acopio y distribución de los productos, considerándose también como un espacio donde puede darse la fijación del precio.

#### **1.4.4. Las cadenas de valor en Nicaragua**

Los estudios de cadenas de valor muestran la forma en la que se estructuran cada uno de los eslabones que forman parte de la cadena. Para el caso de Nicaragua, las cadenas de valor agroindustriales presentan suma importancia debido a la capacidad productiva que la agroindustria láctea ha demostrado al convertirse en el “segundo productor más grande de leche en Centroamérica” (FAO, 2010; citado en Zúñiga, 2010) y entre el año 2008-2009 se convirtió en “el principal exportador con un crecimiento de 140% en las exportaciones” (SIECA, 2010; citado en Zúñiga, 2010).

Tanto la ganadería, la producción y el procesamiento de lácteos, son actividades económicas fuertes; por lo que en su territorio, existe una zona denominada como “*La vía láctea*”, debido a la existencia de centros de acopio de leche donde operan tres cadenas de valor y esta se encuentra entre los municipios de Paiwas, Matiguás, Río Blanco y Muy Muy (Bastiaensen et al., 2015).

#### **1.4.4.1. Las cadenas de lácteos**

En los municipios de Muy Muy y Matiguás existen tres cadenas de valor, las cuales son:

*a) La cadena de leche fría pasteurizada, basada en productores y productoras organizadas en cooperativas; b) la cadena del queso de exportación; c) la cadena de las cuajadas (y queso tradicional) destinada para abastecer a consumidores de la cabecera departamental, Matagalpa. (Bastiaensen et al., 2015: 99)*

Las tres cadenas de valor, expuestas anteriormente, compiten por la recolección de la leche producida en el territorio, y de acuerdo a Flores et al., (2011) cada uno de los actores que intervienen en las cadenas, frecuentemente son diferentes en su vínculo con los mercados de destino; sin embargo, en determinados momentos del año los actores pueden participar en más de una cadena.

Zúñiga (2010: 26) expone que la gobernanza de las cadenas de lácteos es coordinada por las empresas multinacionales que operan en Nicaragua, mientras que las encargadas de recolectar los insumos para estas empresas multinacionales son las asociaciones o cooperativas de empresas locales.

##### **1.4.4.1.1. Cadena de la leche fría pasteurizada**

La cadena de leche fría pasteurizada en Nicaragua se caracteriza por la presencia de una elevada coordinación entre todos los actores involucrados en cada uno de sus eslabones, lo que provoca la obtención de altos niveles de valor agregado para los consumidores finales. Esta cadena es de las más dinámicas, puesto que se encuentra enlazada a diversos centros de acopio, ubicados en municipios estratégicos, mediante diversas inversiones en recipientes para el enfriamiento de la leche.

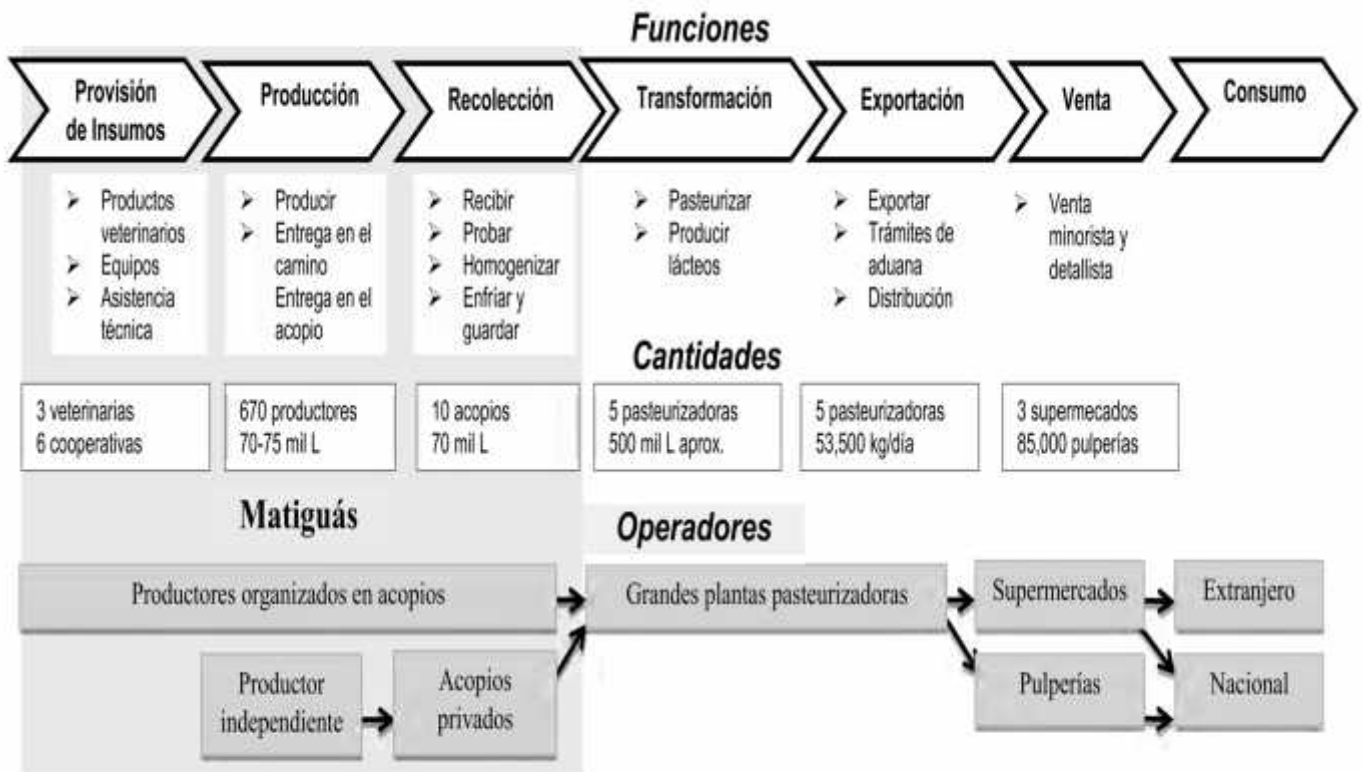
Dicha cadena consta de siete fases o eslabones, los cuales son: provisión de insumos, producción, recolección, transformación, exportación, venta y consumo. Cada uno de estos eslabones cuenta con determinadas funciones y sus respectivos actores involucrados.

Entre los proveedores de insumos se encuentran las pequeñas veterinarias del lugar o medianas veterinarias de la capital de Nicaragua, que proveen suplementos alimenticios para los animales e instrumentos básicos como algunos recipientes que son utilizados durante el proceso de producción. Asimismo, algunas de las medianas veterinarias son también proveedoras de insumos de las micro y pequeñas empresas veterinarias de la

localidad.

Por otra parte, el eslabón de la producción está compuesto por los productores que proporcionan leche a la industria mediante los centros de acopio, algunos de ellos fundados y organizados como cooperativas, quienes son los encargados de juntar la producción de los pequeños productores de la zona y componen el tercer eslabón.

**FIGURA 1: Cadena de la leche fría pasteurizada en Matiguás, Nicaragua.**



Fuente: Bastiaensen et al (2015: 100).

El eslabón de la transformación se encuentra a cargo de las grandes plantas de pasteurización y procesamiento, quienes se encargan de transformar la leche en una variedad de productos lácteos, incorporando altos niveles de valor agregado debido a los estándares de higiene y la calidad de sus productos. Además, dichas plantas de procesamiento son las encargadas de proveer el mercado nacional; mediante la venta de productos lácteos a minoristas nacionales, así como el mercado internacional mediante la

exportación. Finalmente, el eslabón del consumo, tanto a nivel nacional como internacional, constituye el último destino de la leche y sus productos derivados.

En cuanto a la estructura de gobernanza de la cadena de leche fría pasteurizada, esta es precisa y regulada. La existencia de cadenas ha permitido que no sólo la industria pasteurizadora se convierta en líder, sino que también lo sean los centros de acopio locales de leche.

En este sentido, el encargado de la organización del intercambio de la leche con los centros de acopio locales es la industria, quien además se encarga de regular la cantidad de leche, establecer los parámetros del nivel de calidad y coordinar los precios en todos los eslabones de la cadena. Asimismo, *“las plantas de procesamiento estipulan y controlan la cantidad y la calidad de la leche a través de un complejo esquema de precios”* (Bastiaensen et al., 2015: 105).

#### **1.4.4.1.2. Cadena del queso de exportación**

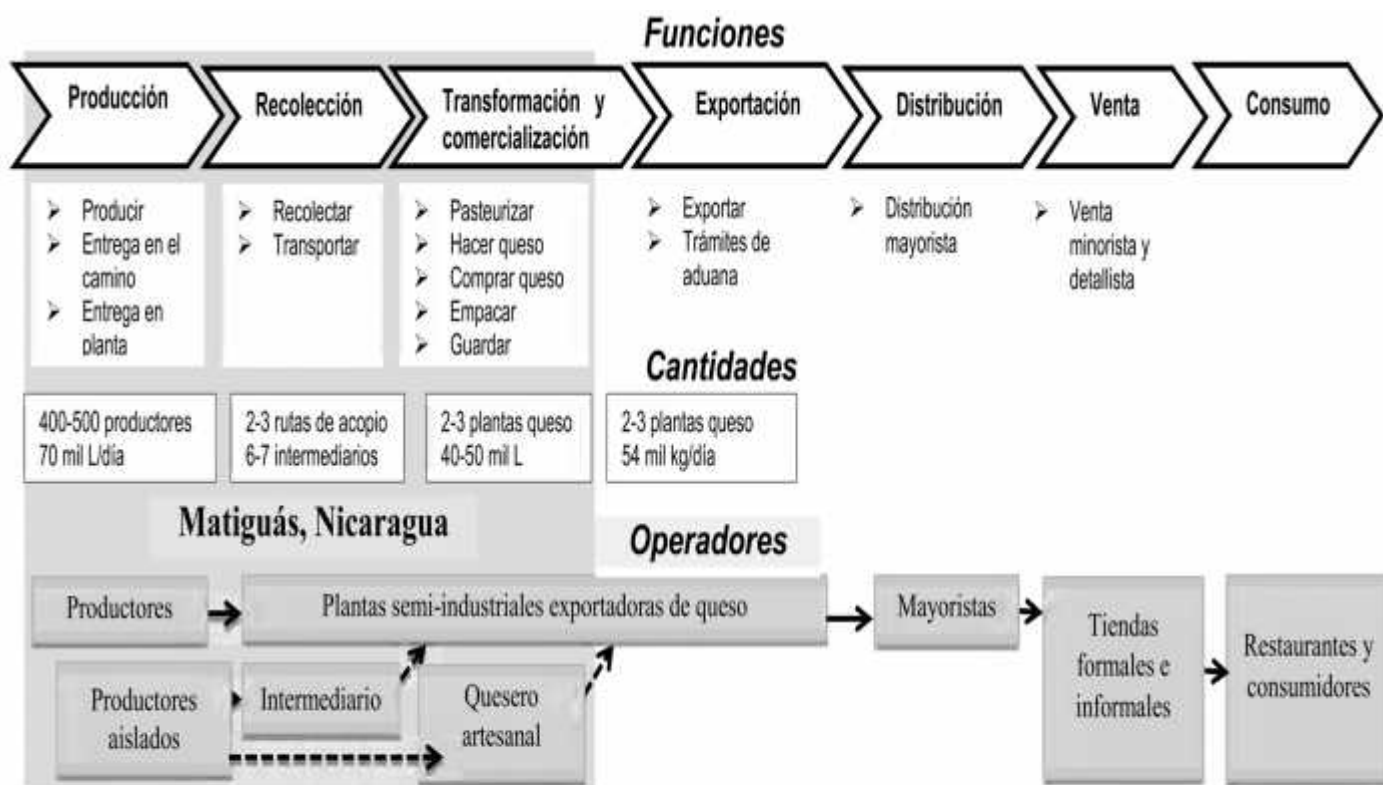
La cadena del queso de exportación inició relacionada a las queserías artesanales, que al adquirir el equipo adecuado para almacenar y procesar la leche; junto a una infraestructura apropiada con cuartos fríos para almacenar el producto, se convirtieron en queserías semi industriales.

Esta cadena se caracteriza porque la estructura de su gobernanza se encuentra “fragmentada e incompleta”, debido a que los actores que participan en ella no logran coordinarse en cuanto a los términos de intercambio del producto; es decir, los precios, la cantidad y la calidad. Dichos actores son: “productores de leche, intermediarios comerciales, plantas procesadoras semi industriales, plantas procesadoras tradicionales, mayoristas y minoristas” (Bastiaensen et al., 2015).

En cuanto a las funciones de los actores de la cadena, los productores son los encargados de proveer de leche a las plantas semi industriales de queso, quienes establecen los estándares de calidad que los productores deben cumplir. Por otro lado, las plantas procesadoras semi industriales mayoristas se encargan de procesar la leche recolectada y transformarla en queso tipo *morolique* para comercializarlo en el mercado nacional y extranjero. Dichas plantas, además de negociar directamente con productores, también lo hacen con intermediarios comerciales, quienes a su vez recolectan leche de productores individuales.

Además, las plantas semi industriales tienen como proveedores de queso ya procesado a queserías artesanales minoristas con quienes establecen acuerdos para que produzcan determinadas cantidades de queso en condiciones específicas, acorde al mercado al que vaya a ser destinado.

**FIGURA 2: Cadena del queso semi - industrial de exportación en Matiguás, Nicaragua.**



Fuente: Bastiaensen et al (2015: 109).

De acuerdo a Bastiaensen et al., el principal mercado de consumo al que se encuentran dirigidas las exportaciones del queso semi industrial es el centroamericano, específicamente a los países de El Salvador y Honduras, seguido del mercado estadounidense.

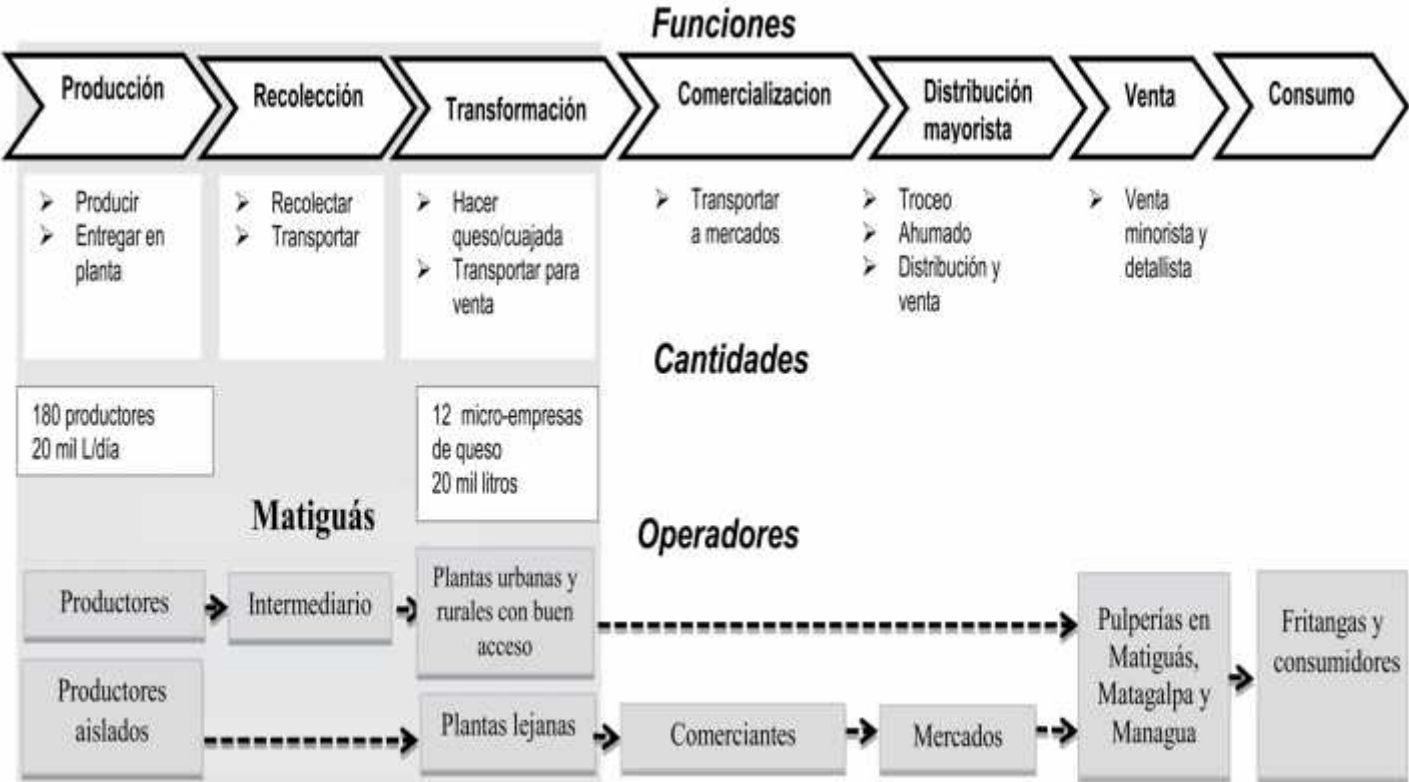
#### 1.4.4.1.3. Cadena de la cuajada y el queso artesanal

De acuerdo a Flores et al., la cadena de la cuajada y el queso artesanal representa la cadena más pequeña y la que muestra una menor evolución respecto al tiempo. Esta cadena surge en comunidades que se encuentran alejadas de los centros de acopio y no cuentan con acceso a carreteras; por tanto, sus principales proveedores son los productores de leche que se encuentran también alejados de los distintos centros de acopio.



Los actores de la cadena de la cuajada y el queso artesanal son: los productores de leche, los intermediarios, las procesadoras urbanas y rurales de leche, los comerciantes y los consumidores. Dicha cadena, a diferencia de la cadena de leche fría pasteurizada y la cadena del queso de exportación, no cuenta con una gobernanza organizada que se encargue de coordinar los términos de intercambio; es decir, no existe acuerdo para establecer precios, la cantidad de leche y los estándares de calidad.

**FIGURA 3: Cadena tradicional de cuajada y queso artesanal en Matiguás, Nicaragua.**



Fuente: Bastiaensen et al (2015: 115).

Por lo anterior, los operadores de la cadena, a excepción de aquellos que tienen alguna relación con la cadena de queso de exportación, reciben pocos beneficios y también obtienen bajos niveles de valor agregado para los consumidores finales.

Como se mencionó anteriormente, esta cadena surge en comunidades que cuentan con una ubicación alejada de los distintos centros de acopio, por lo que los productores se encargan de proveer leche a queserías tradicionales que se encuentran cerca. De acuerdo a Bastiaensen et al. (2015: 116) generalmente estos productores se caracterizan por que su leche cuenta con los niveles más bajos de calidad, en parte debido a que por su misma

lejanía no cuentan con un pleno acceso a asistencia técnica y no poseen una infraestructura adecuada. De manera similar, las procesadoras de la leche no cuentan con la infraestructura y el equipamiento adecuado para elaborar sus productos; sin embargo, existen algunas procesadoras que han efectuado mejoras en su infraestructura y su proceso productivo, de manera que han podido vincularse a la cadena de queso semi industrial de exportación porque logran cumplir los estándares de calidad.

En esta cadena, los principales consumidores es el mercado interno del municipio; es decir, los pobladores de las comunidades en las que operan las queserías artesanales.

#### **1.4.5. Las cadenas de valor en Costa Rica**

Como consecuencia a la crisis mundial de alimentos y la considerable reducción en su producción nacional de maíz y frijol, en Costa Rica, luego del 2008, se recobró el interés por las cadenas del frijol y el maíz, tanto a nivel político como económico. Por ello, se implementaron diversos programas públicos para impulsar la producción tanto del frijol como del maíz y mejorar la productividad de estas cadenas, entre ellos el *Plan para la Reactivación de la Producción Nacional de los Alimentos Básicos 2008-2010*. Asimismo, se integraron Comités de Cadenas Productivas quienes se encargan de concertar las acciones entre los actores en las cadenas del frijol y el maíz con las entidades públicas correspondientes en áreas de investigación, extensión, comercialización, importaciones, entre otras.

Rivera (2014: 69) señala que son veintidós organizaciones las que integran la cadena del maíz en Costa Rica y diez las que integran la cadena del frijol. Además, se cuenta con la participación de funcionarios representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) y otras entidades.

##### **1.4.5.1. La cadena del frijol negro**

En Costa Rica predomina el consumo del frijol negro; sin embargo, en los últimos años, debido a la afluencia de emigrantes nicaragüenses, se ha elevado el consumo del frijol rojo. La cadena del frijol negro se encuentra constituida por el eslabón de la preproducción, producción, comercialización.

Entre los actores que participan en la cadena del frijol se encuentran los distribuidores de

insumos para la producción, los productores del grano, los acopiadores o centros de acopio, el Consejo Nacional de Producción (CNP) y la industria del frijol. En esta cadena existen pequeñas empresas campesinas de comercialización que se encuentran en organizaciones de productores que acopian y posteriormente comercializan el frijol negro.

*“En Costa Rica, la totalidad de los productores tienen capacidades para la realización de actividades de pos cosecha en finca; casi la mitad realiza funciones de acopio y procesamiento y más de la tercera parte se encarga de la comercialización del producto.”* (García-Jiménez y Gandlgruber, 2014: 26)

En lo referente a la industria del frijol, las empresas agroindustriales que se encuentran registradas son quince y estas son las encargadas de acopiar, comercializar y procesar el frijol negro, de las cuales únicamente cuatro empresas concentran el 69% de las compras locales de frijol negro (Consejo Nacional de Producción 2013; citado en Rivera 2014: 66). Por su parte, el Consejo Nacional de Producción (CNP) se encarga de brindar capacitaciones a los productores, enfocándose en los pequeños y medianos productores; además, realiza ferias para agricultores con la finalidad de promover mejores mecanismos para la comercialización de los productos del sector agropecuario.

#### **1.4.5.2. La cadena del maíz blanco**

La cadena del maíz blanco se encuentra compuesta por los eslabones de la producción, acopio, transformación y comercialización. En cada uno de estos eslabones participan distintos actores como los productores, acopiadores, la industria transformadora del maíz y los comerciantes.

En cuanto a los productores del maíz, en su mayoría son pequeños productores que se dedican a cultivar para el autoconsumo y alternan con el cultivo del frijol. Por otra parte se encuentran los acopiadores o los centros de acopio, quienes reúnen los granos cultivados en diferentes zonas de Costa Rica para luego venderlo a la industria transformadora. Vale la pena destacar la existencia de asociaciones de productores de frijol y maíz que se encargan de recolectar y comercializar la mayor parte de la producción nacional; así como también existen bodegas, conocidas como Centros Agrícolas Cantonales.

En lo referente a la industria del maíz, en Costa Rica se encuentran registradas cuatro empresas que se encargan de acopiar, comercializar y procesar o transformar el maíz blanco y que además, tienen asignadas una cuota de importación de maíz para procesar y

comercializar dicho producto. De estas cuatro empresas, DEMASA S.A. e Insta Masa S.A. concentran alrededor del 97% de las importaciones y la comercialización del maíz nacional (Consejo Nacional de Producción 2012; citado en Rivera, 2014: 65).

#### **1.4.6. Balance crítico de las experiencias de cadenas de valor en la región centroamericana**

Tras realizar una breve descripción de algunas de las experiencias de cadenas de valor en los países de la región centroamericana, se encontró que las cadenas de valor son identificadas como una herramienta para potenciar la productividad en los países, por lo que distintos organismos sugieren la aplicación de cadenas de valor para casos específicos y realizan estudios que sustenten los beneficios y la factibilidad de la aplicación de estas. Sin embargo, también se ha identificado una carencia en la información disponible de las experiencias de cadenas; esto como consecuencia a la falta de seguimiento a los estudios o a los diagnósticos para el fortalecimiento de estas cadenas. Por lo tanto, difícilmente pueden encontrarse estadísticas o indicadores que reflejen el impacto de la implementación y el funcionamiento de dichas cadenas de valor y la evolución de éstas.

Asimismo, algunas cadenas de valor se encuentran enmarcadas en programas y proyectos gubernamentales, no gubernamentales y privados que han sido creados para favorecer dichas cadenas; no obstante, los resultados en materia de desarrollo productivo son limitados. Aunado a esto, no todos los organismos u organizaciones dan un seguimiento a dichos programas y proyectos, por lo que no se encuentran resultados o mayor información sobre como dichos programas o proyectos han beneficiado o impactado a las cadenas de valor que participan en ellos.

A raíz de lo anterior, el material bibliográfico disponible se limita a estudios o documentos descriptivos de las cadenas de valor, sus eslabones y los actores que participan en cada una de ellas; sin embargo, no se encuentra una retroalimentación de los procesos implementados que refleje la evolución de las cadenas.

Por otra parte, existen determinados productos cuya cadena de valor se repite entre países; es decir, dicha cadena no se encuentran solamente en uno de los países de la región, sino que uno o más países poseen cadenas de valor del mismo producto en específico; tal es el caso de la leche y sus derivados en Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, los granos básicos como el maíz y el frijol en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, entre

otros ejemplos de cadenas.

A pesar de lo anterior, aunque existen cadenas de valor del mismo producto en diferentes países, no se ha encontrado evidencia de que haya existido un esfuerzo de integración económica y productiva de los distintos eslabones que conforman estas cadenas, de manera que exista una cadena de valor del mismo producto que se encuentre integrada a nivel regional y que permita la generación de valor agregado no sólo para un país, sino para los países de la región que participen. En otras palabras, las cadenas de valor existentes se han dado bajo una perspectiva unilateral de los países; es decir, por iniciativas aisladas al proceso de integración económica.

Por su parte, debe destacarse que a nivel regional y en su mayoría, la estructura organizativa o gobernanza de las cadenas de valor es coordinada y ejercida por empresas multinacionales o las industrias de los productos específicos de cada cadena, puesto que son quienes determinan los términos de intercambio a los demás actores que participan en otros eslabones de la cadena; es decir, estos determinan la cantidad, calidad y precio de los productos.

Finalmente, vale la pena mencionar que en la mayoría de los casos de las cadenas de granos básicos o de los lácteos y sus derivados, expuestas en los apartados anteriores, los encargados de abastecer con sus productos a los centros de acopio o a las industrias procesadoras son los pequeños productores, quienes en muchos casos no cuentan con las condiciones óptimas para llevar a cabo el proceso productivo que le permita asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad; puesto que por ser pequeños productores, el acceso a créditos es más limitado.

## **1.5. LAS CADENAS DE VALOR COMO PROPUESTA DE DESARROLLO PRODUCTIVO**

Luego de exponer algunos de los autores que abordan las cadenas de valor, se han identificados ciertas limitantes en sus enfoques. A continuación se presentan algunas de las limitantes identificadas en la teoría de Porter.

En primer lugar, Porter sólo toma en cuenta el desarrollo de las empresas privadas, por lo que su análisis se encuentra sesgado a sólo uno de los agentes económicos que participan en la estructura productiva de un país. Por tanto, para lograr una visión holística de las cadenas de valor es necesario considerar las complejidades de las relaciones que se

generan entre los distintos agentes económicos.

En segundo lugar, se ha eliminado del análisis las decisiones que el Estado puede tomar como agente regulador del quehacer económico, por lo que en su teoría no figura la dimensión estatal. Sin embargo, para que las cadenas de valor sirvan como un instrumento potenciador de desarrollo productivo se necesita una participación del Estado proactiva que organice, coordine y articule la estructura productiva del país.

En tercer lugar, el enfoque de Porter es reduccionista porque considera a las cadenas de valor como una herramienta exclusiva para el sector industrial. No obstante, es fundamental una definición de cadena de valor más amplia que englobe todos los sectores productivos de una economía.

Finalmente, la visión de cadenas de valor de Porter está encaminada a concluir que la apertura comercial por sí misma genera beneficios para la industria; sin embargo, dicha aseveración no es del todo cierta puesto que la apertura comercial también puede generar grandes desequilibrios estructurales en los sectores productivos en la medida que existan niveles bajos de productividad, desarticulación productiva y una distribución del ingreso factorial poco equilibrada. Asimismo, Porter no analiza el papel de las cadenas de valor en mercados imperfectos o en economías poco desarrolladas; es decir, no contempla el papel de las cadenas de valor en países subdesarrollados, de bajo nivel tecnológico, con mercados laborales imperfectos o Estados débiles.

Por otra parte, en cuanto al enfoque de Kaplinsky y Morris, este se considera más integral que el propuesto por Porter; sin embargo, su enfoque aún posee limitantes para poder alcanzar todas las potencialidades que esta herramienta puede brindar. Entre las limitantes destaca que no existe una definición exacta de lo que son las instituciones que deben garantizar el funcionamiento del sistema económico, señalando simplemente que deben existir reglas claras y regímenes de propiedad, al igual que un sistema neo institucional, pero no ahondan en una definición clara y precisa de lo que debe ser considerado como instituciones.

Así, con la revisión teórica realizada en este punto, se concluye que las cadenas de valor como son concebidas en la actualidad, son un elemento de análisis importante más no suficiente para cumplir los objetivos de una agenda post neoliberal. Por ello, se hace necesario construir otro concepto de cadenas de valor que supere las limitantes

mencionadas anteriormente e incluya elementos de análisis que se ajusten a las necesidades de articulación productiva equilibrada.

Por ello, a continuación se abordan ciertos rasgos característicos que un concepto heterodoxo de cadenas de valor debe incorporar.

En este sentido, es necesario partir de la acepción de cadenas de valor ampliadas, establecido por Kaplinsky y Morris; debido al importante aporte incorporado en el concepto tradicional de cadenas de valor. Dichos autores realizaron una diferenciación entre las cadenas simples y las cadenas ampliadas de valor, ya en la realidad existen distintos eslabonamientos dentro de una misma cadena productiva y entre otras cadenas. Con esto, los autores superan el concepto establecido por Porter y añaden realismo a esta herramienta para el desarrollo productivo. Esto debido a que Kaplinsky y Morris sostienen que las cadenas de valor son el rango completo de actividades que son requeridas para brindar un producto o servicio; agregando que en la realidad, dicho proceso posee vínculos dentro la misma cadena o entre distintas cadenas productivas.

Pese a lo anterior, es importante integrar el rol de otros sectores productivos y no productivos al análisis; por lo que se hace necesario ampliar la definición de las cadenas de valor, puesto que en la realidad, los insumos de un sector de la economía sirven de base para otros sectores. Por tanto, deben considerarse eslabonamientos inter e intra sectoriales dentro de las cadenas de valor y no considerar solamente industrias específicas, sino integrar de manera plena otros sectores para considerar de manera plena las cadenas de valor ampliadas.

Por otra parte, el concepto de cadenas de valor bajo un enfoque heterodoxo debe eslabonar otros sectores de la economía sin socavar la sostenibilidad de los demás sectores y agentes económicos. Asimismo, no puede considerarse que un sector económico tenga un despliegue productivo y tecnológico muy avanzado, mientras que los demás sectores de la economía se rezaguen, sino que debe existir una política económica y productiva que permita la articulación entre los diversos sectores de la economía para que la producción sea equilibrada, de manera que el desarrollo productivo beneficie a los demás sectores. Es decir, que las cadenas de valor sean utilizadas como herramienta para lograr un proceso íntegro, obteniendo eslabonamientos entre los sectores.

Por tanto, una política económica bajo un enfoque heterodoxo debe buscar la articulación

productiva de los diversos sectores, eslabonándolos y promoviendo su interacción en los diversos niveles de la cadena de valor, sin dejar a un lado a los pequeños productores, ni a los sectores informales; ya que a la larga, de esto va a depender en gran medida su éxito al momento de aplicarlo a países subdesarrollados, puesto que integrar al sector informal y las MiPyMe, conlleva considerar aquellos agentes que en teoría se dejan de lado, pero que en la realidad aportan un porcentaje considerable al empleo y la producción nacional.

Otro rasgo importante de la cadena de valor es el de la gobernanza, entendida como “*el conjunto de elementos [u organizaciones] que permiten ordenar y simplificar las relaciones entre los distintos actores de la cadena considerada, haciendo eficiente sus intercambios*” (Dini, 2010: 82); es decir, se refiere al ente encargado de coordinar las actividades y/o relaciones entre los distintos actores que participan en las cadenas.

En los casos presentados anteriormente de cadenas de valor, en su mayoría, la gobernanza de la cadena es ejercida por el sector empresarial o la industria, quienes establecen los términos de intercambio de los productos en tanto que disponen las condiciones de pago a los productores, las cantidades del producto y los parámetros de calidad que estos deben cumplir. Sin embargo, dicho sector no vela por que los productores cuenten con condiciones óptimas de producción, de manera que se puedan alcanzar mayores estándares de calidad, entre otros aspectos.

En el modelo neoliberal vigente se concibe al Estado como una institución ineficiente, dejando al mercado como principal coordinador del quehacer económico y a través del cual se obtendrá el beneficio para todos los agentes que participen en el mismo; no obstante se ha visto que el mercado ha sido incapaz de corregir grandes fallas, principalmente en la distribución del ingreso ampliando las brechas entre clases sociales, muestra de ello ha sido la reciente crisis económica internacional.

En este sentido, el Estado debe tener una participación activa dentro de las cadenas de valor y definir el marco relacional bajo el cual actúan los actores de las cadenas, ejerciendo un tipo de liderazgo sobre el resto de empresas que integran la cadena de valor. Asimismo, este debe identificar potenciales cadenas de valor, coordinar las relaciones entre los distintos participantes y trabajar en el fortalecimiento de las mismas, velando para que los actores de las cadenas cuenten con las condiciones adecuadas y, en el caso de los productores, se les facilite el acceso a créditos que les permita mejorar su estructura productiva y alcanzar estándares internacionales de calidad. De igual forma, se requiere que el Estado realice



negociaciones en materia de inversión y productividad con miras a diversificar la estructura productiva de la economía.

Muy relacionado al elemento anteriormente descrito, se tiene al empleo como una de las variables macroeconómicas que fue afectada durante la crisis económica y financiera de 2008, evidenciando que el modelo neoliberal no es capaz de generar los niveles de empleo necesarios para la reproducción de la clase trabajadora. Este fenómeno afecta a las economías, principalmente aquellas en desarrollo, donde el empleo en el sector informal y el subempleo, no asegura las condiciones mínimas de seguridad social para el trabajador. Por tanto, es necesario romper con esta precarización de los trabajadores, promoviendo el empleo cualificado, asegurándoles prestaciones sociales mínimas, percibiendo niveles salariales dignos que permitan la reproducción del trabajador y su familia.

Otro aspecto a considerar es que las cadenas de valor deben incorporar en su concepción el tema de la inserción a mercados internacionales. Dicha incorporación no sólo es importante, sino que también es un reto, puesto que en la actualidad se están gestando múltiples acuerdos comerciales regionales, que tienen la potencialidad de ser beneficiosos para las naciones que los negocian. Sin embargo, estos también pueden tener consecuencias negativas sobre las economías si no se saben aprovechar; sobre todo cuando no se cuenta con una estructura productiva adecuada que sea capaz de afrontar los retos que conlleva insertar otros productos en dichos mercados. Entonces, las cadenas de valor deben integrar en sí mismas esta dimensión, de manera que éstas sean capaces de afrontar el nivel de apertura comercial del país en el que se desarrollan y que puedan sostenerse a través del tiempo.

Por otra parte, es importante destacar que pese a las crecientes preocupaciones ambientales, en ninguno de los abordajes de las cadenas de valor expuestos anteriormente figura el tema de la sostenibilidad medioambiental, pese a que esto se encontraba planteado a inicios del siglo XXI como uno de los Objetivos del Milenio, planteados por las Naciones Unidas, debido a la degradación acelerada del medio ambiente provocado por el crecimiento acelerado de la producción, consumo y la urbanización. Por tanto, es necesario que una propuesta de desarrollo productivo integral deba incluir la dimensión medioambiental, ya que es determinante en el bienestar y desarrollo de las sociedades. Asimismo, las políticas de protección del medio ambiente deben ser incorporadas dentro de la misma lógica productiva y no funcionar al margen como una política reactiva a las acciones de las empresas, sino

que forme parte dentro de la planificación.

Por lo tanto, se considera a las cadenas de valor como una herramienta que organiza un conjunto de actividades necesarias para el desarrollo de un producto, en donde cada una de estas actividades se conocerá como eslabón de la cadena. Dichos eslabones van desde la concepción de su diseño, la extracción de las materias primas, la producción, comercialización y su desecho.

Las cadenas de valor deben incorporar la dimensión macroeconómica, ya que el fin último de dicha herramienta debe ser la articulación productiva de todos los sectores económicos, de manera que se logre un desarrollo productivo equilibrado de la economía; es decir, sin generar grandes brechas en la distribución del ingreso entre sectores y en la productividad factorial. Para lograr este objetivo, necesariamente se debe contar con un aparato estatal que participe de manera activa en el desarrollo de las políticas públicas necesarias para potenciar el funcionamiento de las cadenas de valor y coordinar los agentes económicos que participan en estas.

Dicho de otra forma, la gobernanza de la cadena de valor debe recaer en el Estado, que será la institución que defina el marco de acción jurídico y legal, legitimando la estructura de producción basada en la formación de cadenas de valor y encadenamientos entre las mismas. La gobernanza debe ser ejercida por el Estado para que no exista influencia de alguno de los eslabones participantes de la cadena en la determinación del precio y resulte en detrimento de otro eslabón con menor peso dentro de la misma. De igual forma, debe de incentivar el progreso tecnológico en la cadena de valor para fortalecer la estructura productiva siendo capaz de generar empleos que requieran mano de obra calificada. Por lo tanto, el Estado también debe de velar por que se formulen políticas educativas y de incentivos a las capacitaciones técnicas; de esta forma se mejorarían considerablemente las condiciones de vida de las personas. Bajo estas condiciones, la inserción al comercio internacional no es el fin último de las cadenas de valor, pero resulta necesario para darles mayor dinamismo y competitividad, basándose en la innovación tecnológica y no en la reducción de salarios reales.

Finalmente, al desarrollar un concepto integral de las cadenas de valor, debe tenerse en cuenta el tema de la sostenibilidad medioambiental, de manera que la producción no debe enfocarse únicamente en la explotación de los recursos naturales, sino que debe existir un marco regulatorio dentro del cual se considere la protección del medio ambiente, el uso de

energía renovable, la reposición de los recursos naturales que se extraigan y el tratamiento adecuado de los desechos; de tal forma que las actividades que surjan de este ámbito se articulen en consonancia con todo el aparato productivo.

## **1.6. HALLAZGOS DEL CAPÍTULO**

Al hacer un balance de la teoría existente sobre cadenas de valor, puede evidenciarse que a lo largo de la historia existió una gran variedad de planteamientos que de alguna forma influyeron en los conceptos sobre las cadenas de valor; lo que permitió que estos fueran evolucionando dependiendo de la coyuntura económica en la que se encontraban los autores. La aproximación teórica con la que se partió fueron las ideas de Marshall, quien introdujo el concepto de economías externas, donde los rendimientos de escala no solamente son explicados por el volumen total de producción, sino que también los rendimientos de escala dependen del desarrollo general de la industria. En esta época, aun no existía ninguna noción sobre el concepto de cadenas de valor.

Décadas más tarde, Leontief basó su planteamiento en el andamiaje teórico realizado por Quesnay sobre la Tabla económica y en la optimización de recursos de Walras, donde la Matriz Insumo-Producto es una herramienta de grandes potencialidades para delinear la política económica y que sirve para el estudio de la estructura productiva de una economía. Además, lo anterior posibilita el estudio de los sectores y sus interconexiones permiten que se desarrollen cambios estructurales. Para ello, es importante considerar la dimensión del Estado, que debe ser visto como un ente que oriente y propicie este proceso integrador.

Por otra parte, Hirschman relaciona los eslabonamientos con una estrategia de inversión que permite dinamizar la economía mediante la identificación de sectores clave, la idea de los eslabones es introducida en un contexto de desarrollo económico y su teoría de los eslabonamientos es planteada para la industria y el proceso de industrialización como una secuencia de decisiones de inversión.

El aporte de la teoría Ortodoxa surge con las investigaciones de Michael Porter, el cual realizó una primera aproximación concreta sobre las cadenas de valor y señaló que estas no son un conjunto de actividades independientes, sino un sistema de actividades interdependientes que se relacionan mediante nexos de la cadena, entendiéndose por nexo la relación que se da entre la forma de ejecutar una actividad y el costo o desempeño de otra. Asimismo, otra de las contribuciones de Porter surge de su concepción dinámica de las

cadenas de valor, donde analiza las distintas interacciones entre los elementos que componen su teoría. Sin embargo, los sesgos de su análisis se deben a su limitada visión empresarial ya que su análisis no se puede trasladar al ámbito macroeconómico, puesto que sólo se centra en empresas y productos en específico, con lo cual deja a un lado las relaciones entre los diversos sectores de la economía, el papel del sector público, las relaciones público-privadas o con otros sectores, por ejemplo: al sector cooperativo, el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, el sector informal, entre otros. Ante esto, surge la necesidad de buscar una visión más amplia de agregación económica. Otro de los elementos carentes en su análisis es el papel del Estado en las cadenas de valor, ya que no se establecieron lineamientos concretos sobre el papel que debe jugar en la economía; además, el desarrollo productivo es enfocado al aprovechamiento de la productividad y la competitividad.

Asimismo, Porter no tiene un enfoque estructural ni de “Economía Política” que contemple el papel de los actores y la injerencia de los grupos de poder. Por otra parte, sus planteamientos se encuentran sesgados debido a su visión de desarrollo en términos comparativos; donde necesariamente se habla en términos de mercado, de apertura comercial y de productividad. También se deja de lado la necesidad de un análisis interdependiente que permita entrelazar otros sectores económicos, e incluir al sector público como tal, otorgándole al Estado un papel más protagónico en la búsqueda de un desarrollo productivo articulado y equilibrado. La visión de Porter está encaminada a concluir que la apertura comercial, por si misma, genera beneficios para la industria. Sin embargo, dicha aseveración no es del todo cierta, puesto que la apertura comercial también puede generar grandes desequilibrios estructurales en los sectores productivos, en la medida que existan niveles bajos de productividad, desarticulación productiva y una distribución del ingreso factorial poco equilibrada.

Dentro de la teoría Ortodoxa también se encuentra el enfoque de Kaplinsky y Morris, quienes desarrollaron un enfoque Neo institucional, puesto que establecen un marco institucional que lo sustenta y legitiman un proceso a favor de las cadenas de valor en un entorno económico y social; así como hay instituciones que garantizan el correcto funcionamiento del sistema económico.

El principal aporte de estos autores, radica en la incorporación de otra dimensión de análisis, esta es la gobernanza, el establecimiento de un marco jurídico en el que se circunscriben las cadenas de valor, la división de poderes y el papel del Estado. No obstante, la principal

carencia que este enfoque presenta es la incapacidad de analizar los conflictos de interés y las desigualdades, ya que priorizan la búsqueda del comercio mediante la potenciación del mercado y carece de un aparato estatal que analice los intereses contrapuestos de los grupos de poder.

Debido a las carencias identificadas en los distintos enfoques, se ha incorporado al estudio un enfoque heterodoxo para analizar el estado actual de la región centroamericana en materia de desarrollo productivo, incorporando los elementos como la transformación productiva con equidad, el progreso técnico, la competitividad auténtica, la articulación productiva, la integración económica y la política industrial como propuesta de cambio estructural.

Por su parte, la transformación productiva permite abordar diferentes dimensiones del desarrollo económico. No obstante, una de sus limitantes radica en que mantiene al margen las cadenas de valor, puesto que estas no se incorporan dentro de la agenda del cambio estructural como herramienta potenciadora del mismo, presentando ambigüedades en sus conceptos y dejando de lado el desarrollo sustentable.

Las cadenas de valor son una herramienta para potenciar la productividad y la articulación productiva en los países, pero ha habido una limitante muy importante, debido a la carencia de información disponible sobre el tema. Asimismo, existen determinados productos cuya cadena de valor se repite entre países; es decir, una determinada cadena no se encuentra solamente en uno de los países de la región, sino que uno o más países poseen cadenas de valor del mismo producto en específico.

Por otra parte, la estructura de organización de las cadenas de valor es llevada a cabo por empresas multinacionales o las industrias específicas, siendo estas quienes establecen los términos de intercambio a los demás actores que participan en los demás eslabones de la cadena; es decir, éstos determinan la cantidad, calidad y precio de los productos.

A raíz de las limitantes de la teoría ortodoxa sobre cadenas de valor y ante la carencia de información regional respecto a los resultados de las experiencias de cadenas, surgió la necesidad de la búsqueda y construcción de una visión holística sobre las cadenas de valor, la cual debe considerar las complejidades en las relaciones entre los distintos agentes económicos.

Asimismo, una visión heterodoxa debe darle al Estado un papel más protagónico, ya que no se puede dejar todo en manos del mercado, como las teorías ortodoxas sostienen, ya que si

se considera a las cadenas de valor como un instrumento potenciador de desarrollo productivo se necesita una participación del Estado proactiva que organice, coordine y articule la estructura productiva del país.

Por lo tanto, fue necesaria la elaboración de un concepto de cadenas de valor que permita enmarcar aquellas carencias que hasta los diferentes enfoques han dejado de lado y que son necesarias para lograr un concepto completo, enmarcado en el desarrollo productivo. Por ello, se partió del concepto de cadenas de valor ampliadas de Kaplinsky y Morris, ya que estos añaden realismo a dicha herramienta para el desarrollo productivo. Sin embargo, es necesario preponderar el rol de los sectores productivos y no productivos en el análisis; y a su vez, el concepto heterodoxo de cadenas de valor debe eslabonar a otros sectores de la economía sin socavar la sostenibilidad de los demás sectores y agentes económicos.

En cuanto al papel del Estado, debe existir una política económica que busque la articulación productiva de los diversos sectores, eslabonándolos, de la mano de la gobernanza; donde el Estado debe tener una participación dinámica.

El empleo debe ser otro de los elementos de suma importancia en el nuevo concepto de cadenas de valor, puesto que el modelo económico preponderante ha sido incapaz de solventar los elevados índices de desempleo.

En cuanto a la inserción hacia los mercados internacionales, las cadenas de valor deben de ser capaces de afrontar el nivel de apertura comercial del país en el que se desarrollan y que estas puedan sostenerse a través del tiempo sin socavar las relaciones entre los países; es decir, enmarcado en el desarrollo productivo equilibrado.

A su vez, debe tenerse en cuenta el tema de la sostenibilidad medioambiental, puesto que no deben sacrificarse los recursos naturales a costa de un aumento productivo en la región, sino que debe existir un marco regulatorio que proteja el medio ambiente, el uso de energía renovable, la reposición de los recursos naturales, el tratamiento adecuado de los desechos; de tal forma que las actividades que surjan en este ámbito, se articulen en consonancia con todo el aparato productivo.

Por tanto, entre otras cosas, el desarrollo pleno de los elementos anteriores permitirá una concepción heterodoxa y enfocada en el desarrollo productivo con equidad de las cadenas de valor, tomando en cuenta la diversidad idiosincrática de cada país, con el propósito de eslabonar las economías Centroamericanas para lograr una integración plena en el ámbito productivo, sin socavar otros sectores de la economía, ni a los grupos excluidos.

## CAPÍTULO 2

### ANÁLISIS HISTÓRICO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA A LA LUZ DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EQUILIBRADO

De acuerdo al Protocolo de Guatemala, el proceso de la Integración Económica Centroamericana es un compromiso de los países centroamericanos para alcanzar, de forma voluntaria, gradual y progresiva, la Unión Económica Centroamericana. Asimismo, dicho Protocolo establece en su artículo 1 que la integración económica sirve como medio para impulsar de forma conjunta el desarrollo de los países centroamericanos y para vincularse de forma más provechosa en la economía internacional.

Dicho proceso de integración se encuentra regulado por el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala). Para dicho fin, el Protocolo de Guatemala establece que el proceso de integración económica se dará mediante la concreción de las siguientes etapas: La zona de libre comercio, Unión aduanera centroamericana, Libre movilidad de los factores productivos y la integración monetaria y financiera centroamericana.

De acuerdo con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA):

*Reflejando las ventajas de la integración económica, desde 1960 hasta el 2013, las exportaciones intra regionales han crecido de US\$30 millones a más de US\$8,500 millones, convirtiéndose la región en su propio segundo socio comercial, después de Estados Unidos y antes que la Unión Europea. (SIECA, 2013: 13)*

En este sentido, el presente capítulo pretende realizar un análisis histórico económico del proceso de Integración Económica Centroamericana y exponer la evolución del mismo, durante el período de 1950 al 2015, a la luz de abordar las diferentes políticas y estrategias productivas implementadas a lo largo de las diferentes etapas del proceso.

El capítulo se divide en cuatro etapas, a lo largo de las cuales se presentaran algunos de los hechos que han marcado el proceso de integración. Dicha división obedece a la necesidad de exponer de forma más clara las distintas fases por las que ha pasado el proceso de la integración, abarcando la creación del Mercado Común Centroamericano, la crisis de la

integración centroamericana, la época en que ésta sufrió un estancamiento debido a los conflictos armados al interior de los países, la reactivación del proceso y la integración actualmente.

La primera etapa abarca el período de 1950 a 1969, la segunda comprende los años de 1970 a 1992; la tercera, el período de 1993 al 2000 y la cuarta etapa abarca el período de 2001 a 2015. A su vez, cada una de las etapas contiene sub etapas, en las que se desarrollarán: el contexto mundial durante dicha etapa, la caracterización del proceso de integración y finalmente, se presentará una valoración final del proceso de integración económica a la luz de un análisis de la situación de desarrollo productivo equilibrado y su progreso o estancamiento en cada una de las fases de la integración.

## **2.1. PRIMERA ETAPA (1950-1969)**

En Centroamérica siempre ha estado presente la idea de integración de los países miembros. Este proceso se remonta desde la independencia con España, cuando la incipiente Federación Centroamericana, suscitada luego del proceso de independencia, se ve opacada por las luchas entre conservadores y liberales durante finales del siglo XIX, concluyendo con la separación de cada país adoptando políticas diferentes entre sí. Por su parte, debido a la falta de coordinación en los intereses de los países de la región, el proceso de integración a comienzos del siglo XX estuvo estancado. Es importante señalar que la integración en este periodo es vista principalmente como un proceso político.

Es hasta la mitad del siglo XX cuando se plantea la necesidad de estructurar un proceso de integración en el ámbito económico, para que los países de la región pudieran hacerle frente a los retos que se delineaban en el entorno económico global. Este cambio en la concepción de la integración le impregna un cambio radical a lo acontecido previamente, es por esta razón que para efectos analíticos se tomará este momento histórico como punto de partida.

Se considera como una primera etapa del proceso de integración económica desde 1950 hasta 1969. Se analizará el proceso desde su concepción y desarrollo teórico a lo largo de la década de 1950, hasta su ejecución durante la década de 1960 incluyendo los desafíos que se le presentaron en la medida se iban ejecutando los acuerdos y tratados tomados entre los países centroamericanos. En un primer momento se considera importante desarrollar los acontecimientos que caracterizan en este periodo el entorno económico mundial para que se logre comprender con mayor facilidad la influencia que algunos organismos internacionales



tuvieron en la integración.

### **2.1.1. Contexto Mundial.**

Luego de la segunda guerra mundial, Europa quedó devastada tanto en infraestructura como por los millones de bajas humanas; lo mismo que en Japón y las Islas del Pacífico, donde la guerra fue más cruenta e incluso se vio incrementado el efecto de la destrucción por las bombas atómicas. En este contexto el gran ganador es Estados Unidos, el cual no sufrió los estragos de una guerra en su territorio, erigiéndose como la principal potencia tanto en lo económico como financiero, puesto que luego del pacto de Bretton Woods el respaldo del dólar en oro rigió todas las políticas monetarias y cambiarias de las economías mundiales.

No obstante, en Europa del Este también se conformó un bloque de países bajo la hegemonía de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), integrándose en un sistema económico de planificación centralizado, que se contrapuso por completo a la economía de mercado de occidente; por lo que entraron en la década de los 50's en una doble carrera, tanto militar como económica, con el objetivo de demostrar al mundo cuál sistema es capaz de generar mayor desarrollo y bienestar a los pueblos (Ibisate, 2009:130).

Según Ibisate (2009: 131), Europa se enfrentó a un doble desafío en este contexto: por un lado debe recuperar su potencial económico y por el otro, reestructurar un modelo económico que le permita recuperar su papel estratégico a nivel mundial. Para la década de 1950, los resabios de la Europa colonial van desapareciendo con la independencia política de las últimas colonias de ultramar. Bajo estos desafíos, surge en Europa Occidental un modelo de economía que se encontraba en un punto intermedio entre el liberalismo del mercado y la planificación centralizada; es decir, el llamado Estado de Bienestar donde se deben reivindicar los derechos humanos, la libertad y la responsabilidad social que tiene el Estado. En este enfoque, la intervención del Estado es creciente, principalmente influido por las ideas de Keynes, donde el desarrollo económico se logra a través de políticas fiscales y monetarias activas.

De igual forma, en esta época, comienzan a surgir las primeras teorías que buscan explicar el desarrollo de los países; surgen preguntas sobre cómo los países desarrollados llegaron a ser desarrollados y por qué existen países que no logran desarrollarse. Una de las primeras grandes explicaciones a estas interrogantes se deriva de, lo que se conoció como, la teoría de la modernización; en la que uno de sus principales exponentes es Walt Whitman Rostow quien concibe el desarrollo económico como un proceso lineal, lo que implica que los países

para llegar a ser desarrollados deben de transitar a través de cinco etapas que no pueden ser omitidas y que van desde una economía tradicional, que sirve de subsistencia, hasta llegar a una economía moderna con crecimiento sostenido.

Es importante señalar que, posteriormente, dicho enfoque fue cuestionado; principalmente por ser mecanicista y relacionar el crecimiento económico con desarrollo, dejando de lado las complejidades que conlleva el desarrollo económico. Además, no contempla las particularidades de los procesos históricos de los países.

En cuanto a América Latina, en 1948 se conformó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con el objetivo de promover el desarrollo económico de la región y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con el resto del mundo. Posteriormente, dicha institución tendrá una gran influencia en las siguientes dos décadas, como generador de pensamiento económico y en la formulación de políticas económicas en América Latina. Durante las décadas de los años 50's y 60's, la CEPAL se convirtió en un gran tanque de pensamiento que impactó la forma en que se efectuó la política económica en la región y su principal exponente fue Raúl Prebisch.

Prebisch sostiene que la principal causa del subdesarrollo es la dependencia de estos países de las exportaciones de productos primarios; puesto que, debido a la división internacional del trabajo, los países de la periferia se especializaron como exportadores de productos primarios; sin embargo, se presentaba un deterioro sostenido en los términos de intercambio de los productos primarios respecto a los productos industriales. Lo anterior fue identificado por Prebisch como la principal razón del subdesarrollo de los países latinoamericanos. Por lo tanto, su principal propuesta consiste en que para salir del subdesarrollo, los países deben industrializarse.

Ante esto, la forma de industrialización que propone la CEPAL, de la mano de Prebisch, es a través de un modelo de sustitución de importaciones; este busca la producción de bienes de consumo, aumentando la producción de materias primas y alimentos, para obtener divisas con las que se debe incentivar la industria local. En este contexto, el gobierno juega un papel principal, debido a que es el encargado de realizar los cambios estructurales.

El modelo de sustitución de importaciones fue implementado en América Latina a finales de los 50's. No obstante, este proceso no llegó a todos los países y no logró eliminar las vulnerabilidades de los países. En Centroamérica se puso en marcha el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones a partir de 1960, con la implementación del

Mercado Común Centroamericano<sup>7</sup>.

### **2.1.2. Caracterización de la Integración Económica Centroamericana.**

En la década de los 50's, el proceso de integración en la región centroamericana se vio marcado por dos corrientes.

La primera corriente es la que concibió el proceso como un conjunto de firmas de tratados bilaterales entre los distintos países del istmo. Esta corriente fue impulsada por las elites económicas de El Salvador y Guatemala. Según Dada (1978: 83-86), en dicha década El Salvador firmó cuatro tratados: en 1951 firmó un tratado con Nicaragua y otro con Guatemala; posteriormente, en 1953 firmó un tratado con Costa Rica y en 1957 realizó una revisión del tratado con Honduras, que mantenía desde 1918, estrechando más las relaciones entre ambos países.

De igual forma, Guatemala firmó un acuerdo con Costa Rica en 1955 y con Honduras en 1956. Es importante señalar que tanto Guatemala como El Salvador eran países con procesos industrializadores crecientes, respecto a los demás países de la región, demandando la conformación de un mercado amplio que absorbiera la producción que sus industrias generaban. No obstante, esta forma no era la más equilibrada para la región.

Una de las primeras instituciones creadas para desarrollar el proceso de integración fue la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), creada bajo carta constitutiva en 1951 en San Salvador; bajo la premisa de la necesidad de impulsar la unión regional para poder ejercer mayor influencia en los organismos internacionales que surgen en esos años. En la región la idea de utilizar un organismo para centralizar los esfuerzos unionistas era algo novedoso; por lo que, tomando como base experiencias pasadas, se decide adoptar un marco más flexible y con compromisos no tan rígidos para poder llegar a la integración de los países centroamericanos (Fuentes Mohr; citado en Lizano, 1975: 82-83).

No obstante, la misma premisa de llevar a cabo una integración más flexible fue de las principales razones por las que la ODECA no logró cumplir con su objetivo. De acuerdo con Fuentes Mohr, se confundió la flexibilidad con una vaguedad y superficialidad en los propósitos y procedimientos de la misma; aunado a esto, el control de la misma es llevado por los Ministros de relaciones exteriores de los países, dejando en un segundo plano a los funcionarios de gobierno que se encargaban de llevar a cabo las políticas de desarrollo

---

<sup>7</sup> Para un desarrollo más amplio de las corrientes de desarrollo vigentes en la época y sus principales características se puede consultar el libro de Aquiles Montoya *"Apuntes de desarrollo económico"*.

propio de cada país (Fuentes Mohr; citado en Lizano, 1975: 83-84). Pese al intento fallido de la ODECA para convertirse en el centro de la integración, el ejercicio llevado a cabo fue una muestra del interés que algunos países de la región tenían sobre el proceso.

Como segunda corriente, en contraposición a la postura de acuerdos bilaterales, se encuentra la propuesta de la CEPAL que, en el marco de lo descrito en el apartado anterior, realizó una serie de estudios técnicos, de los cuales surge un modelo de integración más amplio y que riñe con el libre comercio del bilateralismo. El punto central es llevar a cabo una integración multilateral, a través de la promoción del desarrollo hacia adentro.

Los países centroamericanos, con la orientación técnica de CEPAL, conformaron en 1951 el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), integrado por los ministros de economía de cada país.

En 1952 se dio la primera reunión del CCE en Tegucigalpa; de la que emanan dos resoluciones. Por un lado, se considera la integración de las economías de los países centroamericanos como un objetivo para los mismos, que debe ser cumplido a la brevedad; y por el otro, se reconoce que debido a las características de la región, esta debe realizar un proceso de integración que sea gradual y progresivo, enfocado principalmente a los sectores agropecuarios e industriales. Asimismo, se comprometieron a desarrollar proyectos que promovieran dichas actividades económicas.

Para Dada (1978: 86-89), el proceso de integración propuesto por la CEPAL se caracteriza por:

- Ser gradual y progresivo, en atención a que las políticas de integración son limitadas; por lo tanto, deben estar formuladas en línea a la planificación y el desarrollo económico de los países.
- Ser planificado, enfocado a la organización del desarrollo equilibrado en los países de la región.
- La cooperación mutua y reciprocidad, enfocada a prevenir desequilibrios que pudieran trancar la integración debido a las desigualdades que presentan los países entre sí.
- Integración entre agricultura e industria, puesto que para la CEPAL la producción de materias primas debía de ser potenciada, a la vez que estas eran procesadas por la industria para la producción de bienes de consumo.
- Se consideró que la inversión extranjera debía ser limitada y en función al plan de

industrialización.

Es importante señalar que la diferencia con el bilateralismo es sustancial, tanto en el impacto como por las motivaciones de los grupos de poder. Por un lado se propuso una integración planificada que impulse el desarrollo equilibrado de manera geográfica, esta corriente fue impulsada por tecnócratas cepalinos. No obstante, en la práctica podía apreciarse la manipulación del proceso por grupos de interés económico y político de algunos países de la región, lo que contrastaba con las políticas y las planificaciones propuestas.

La propuesta de CEPAL se esperaba llevar a cabo para finales de la década de los 50. Sin embargo, el proceso sufrió grandes limitantes, principalmente enfocadas a la disparidad de opiniones entre los representantes de los países centroamericanos. De acuerdo con Dada (1978: 94), por un lado, países como Guatemala y El Salvador mantenían posturas similares al favorecer políticas libre cambistas. Por su parte, Honduras velaba por darle prioridad al consumo de materias primas de origen centroamericano debido a su fuerte potencial agroexportador; de igual forma, la distribución geográfica de las industrias y el grado de intervención de la CEPAL fueron temas de discusión. Por lo tanto, lo anterior implicó que lo concebido en un primer momento de forma teórica, al final de la negociación que propició este juego de poderes, distó significativamente respecto a lo que se llevaría a la práctica.

Luego del largo proceso de reuniones, el 10 de junio de 1958 se firmó el primer tratado multilateral de la región; el “Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica” entra en vigencia a partir de la ratificación del mismo por Guatemala, El Salvador y Nicaragua el 2 de junio de 1959. En este, el artículo I establece que los países de la región se comprometían a perfeccionar una unión aduanera en un periodo de diez años a partir de la entrada en vigencia del tratado; para ello, se le otorgaba una serie de exenciones fiscales al comercio de una lista de mercancías.

De igual forma, en el documento se contempla la conformación de una Comisión Centroamericana de Comercio que se encargará de velar por el cumplimiento del tratado en los países de la región, así como el constante estudio que permita el desarrollo del comercio entre los mismos. Asimismo, se considera dentro de dicho tratado, la política monetaria de los países centroamericanos, los cuales deberán evitar la especulación monetaria que pudiera distorsionar el comercio entre ellos, así como la promoción del desarrollo de la industria regional que favorezcan la integración económica. No obstante, una de las grandes limitantes del mismo es que se enmarca en un ámbito plenamente comercial, olvidándose

por completo de la libre movilidad de los factores de producción, tema de vital relevancia debido a la situación demográfica de El Salvador y que era potencial fuente de conflictos.

Durante la formulación del Tratado siempre estuvo presente la lucha de poderes, pero ésta se vio intensificada una vez se puso en marcha el mismo, durante 1959, agregándosele un participante externo de gran influencia en las decisiones económicas y políticas de la región, Estados Unidos, que buscaba apoyar la integración centroamericana en la medida que esta cumpliera una serie de condiciones enfocadas a mantener un mercado protegido frente al exterior, siempre que exista libre competencia al interior que permita la participación de empresas estadounidenses. Asimismo, presentaba un modelo de integración libre-cambista que estaba en coherencia con los intereses de las elites salvadoreñas y guatemaltecas, siendo éstas las de mayor peso en la región, dado el avance que tenían estos países en la fase de acumulación industrial (Dada, 1978: 96-97).

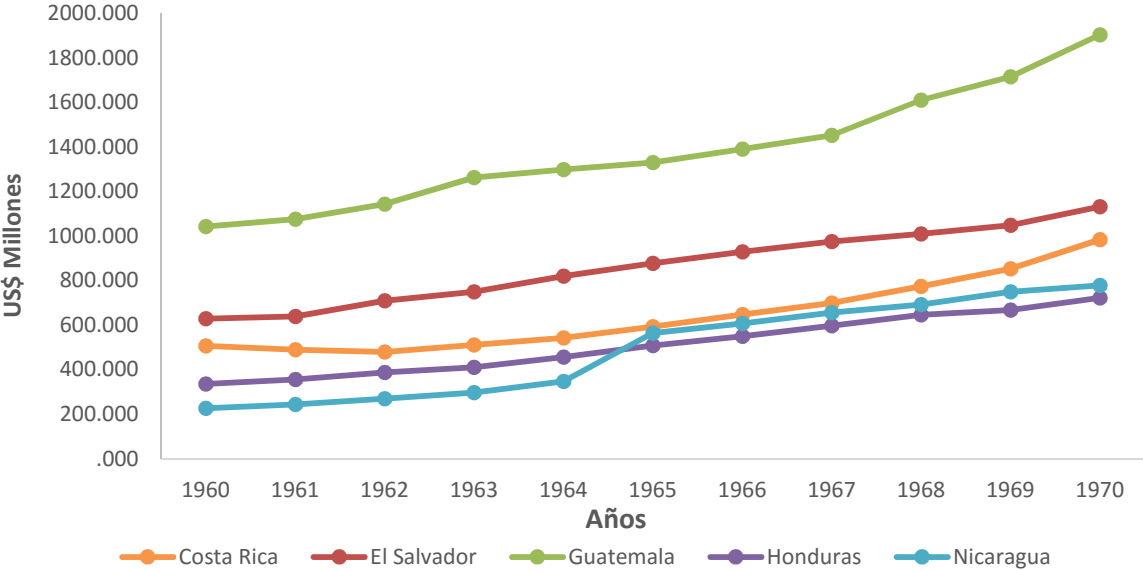
En diciembre de 1960 se firmó el Tratado General de Integración Centroamericana, como resultado de la intervención diplomática de Estados Unidos, relegando a un segundo plano el modelo integracionista concebido por CEPAL. Es importante señalar que Costa Rica se suscribió a este tratado hasta 1962, en este nuevo tratado se establece el perfeccionamiento de un mercado común en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia del mismo, así como el establecimiento de una unión aduanera entre los países miembros, a través de la formación de una zona de libre comercio y la adopción de un arancel único entre los países centroamericanos. En este tratado se le da mayor prioridad a la conformación de industrias de integración, comprometiéndose los países a firmar los protocolos que fueran necesarios para el desarrollo de las mismas en un plazo no mayor a seis meses; de igual forma, se consideró el establecimiento de beneficios fiscales que estimulen el desarrollo industrial.

De acuerdo con Scmitter (1969, citado en Lizano 1975: 171-174), tanto la CEPAL como los técnicos promotores del proceso de integración en Centroamérica consideraban que era necesario otorgar un conjunto de estímulos para que se instalaran industrias básicas a gran escala en la región, para ello era necesario que los países discutieran y desarrollaran toda una planificación económica que estuviera pensada bajo un esquema regional. En la práctica esto no fue sencillo, principalmente por la falta de acuerdo de los países, por ejemplo, la industria de llantas y neumáticos de Guatemala, que fue suscrita en 1963 y se ratificó hasta 1965, iniciando operaciones un año después.

Asimismo, se le da al proceso de integración mayor peso al incorporar dentro del Tratado General un conjunto de organismos dedicados a la supervisión y apoyo del mismo; se contempló de esta forma la creación de la Secretaría Permanente y el Consejo Ejecutivo quienes se encargarán de cumplir lo dispuesto en el tratado y de administrar su aplicación, así como todos los protocolos suscritos previo al Tratado General. Se conformó también el Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los ministros de economía de los países miembros, sobre el que recaía la responsabilidad de dirigir la integración económica y todas aquellas políticas que en materia se requirieran. Finalmente, se constituyó el Banco Centroamericano de Integración Económica como brazo financiero que permitirá el desarrollo de proyectos que promuevan el crecimiento económico en la región.

Pese a la existencia de diferencias respecto al Tratado suscrito en 1958, el tratado general no viene a reemplazar este último; más bien amplía lo plasmado en el Tratado Multilateral y buscó potenciar el desarrollo de la integración de los países, adquiriendo compromisos por parte de los estados de la región para que el proyecto de integración se llevara a cabo.

**GRÁFICO 1: CENTROAMÉRICA. Producto Interno Bruto por país de la región, 1960-1970<sup>8</sup>.**  
(US\$ Millones)



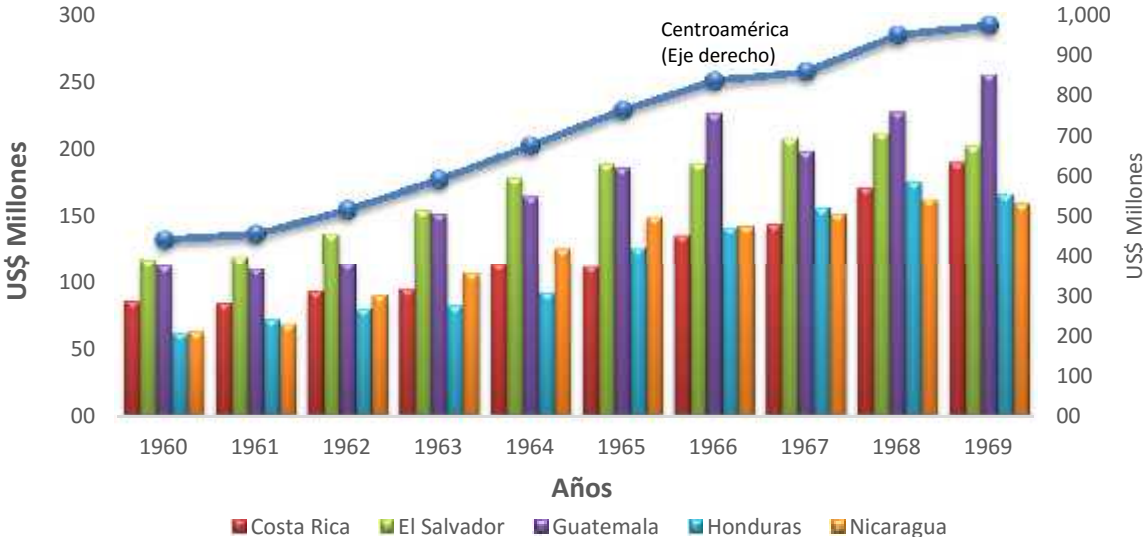
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Mundial.

<sup>8</sup> Los datos correspondientes a El Salvador de 1960-1965 fueron tomados en base a la información contenida en: <http://es.tradingeconomics.com/el-salvador/gdp>.

En la década de los 60's, las asimetrías entre los países de la región eran marcadas. El gráfico 1 muestra, en términos de Producto Interno Bruto, como Guatemala y El Salvador presentan un mayor PIB respecto al resto de países; en 1965 Nicaragua reporta un considerable aumento respecto al año anterior. En el caso de Honduras, se puede apreciar cómo pese al crecimiento constante que mantiene, no logra despegar su producción rezagándose casi media década a ser el país con menor PIB de la región.

El proceso de integración supeditó el proceso de industrialización al libre comercio, es por ello que muchos de los logros obtenidos en la década de los 60 fueron en materia de aumento en el flujo de comercio. Como se observa en el gráfico 2, el total de exportaciones de la región pasa de US\$440.10 millones en 1960 a US\$971.80 millones en 1969, siendo los países con mayores exportaciones Guatemala y El Salvador, disputándose durante la década el país con mayor volumen en la región. Nuevamente puede apreciarse la disparidad que existe en la región, manteniendo el rezago en las exportaciones tanto Nicaragua como Honduras respecto al resto de países de la región.

**GRÁFICO 2: CENTROAMÉRICA. Exportaciones totales por país de la región y total de Centroamérica, 1960-1970.**  
(US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).

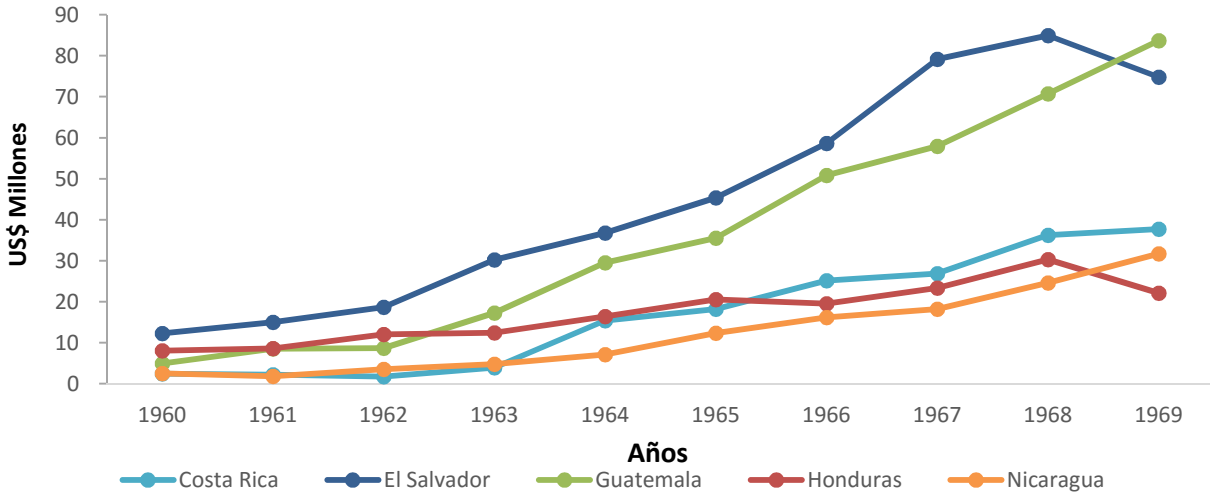
El comercio intrarregional fue uno de los más beneficiados a raíz del proceso de integración,



puesto que este era uno de los objetivos centrales del Mercado Común Centroamericano. La liberalización en el comercio de muchas mercancías dentro del mercado centroamericano tuvo un efecto positivo en las exportaciones intrarregionales, en el gráfico 3 puede apreciarse como las exportaciones intrarregionales registran un gran aumento para todos los países miembros del Mercado Común a lo largo de la década; en términos monetarios, El Salvador y Guatemala mantienen un amplio margen respecto a Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Es importante señalar en dicho gráfico el año de 1969, en el que el conflicto entre El Salvador y Honduras impactó directamente en el comercio intrarregional de dichos países. Al compararlo con las exportaciones totales del gráfico 2, puede apreciarse como incluso impactó el resultado de su comercio en general, lo que muestra el nivel de importancia que el proceso representaba en el dinamismo de las economías de la región. Como se ha mencionado, una de las grandes limitantes fueron las disparidades que el mismo proceso no logró superar. A manera de ejemplo, se puede apreciar como Honduras fue incapaz de despegar para aprovechar el mercado regional, mientras que El Salvador incrementó de manera acelerada sus exportaciones al resto de países centroamericanos en el periodo 1962-1967.

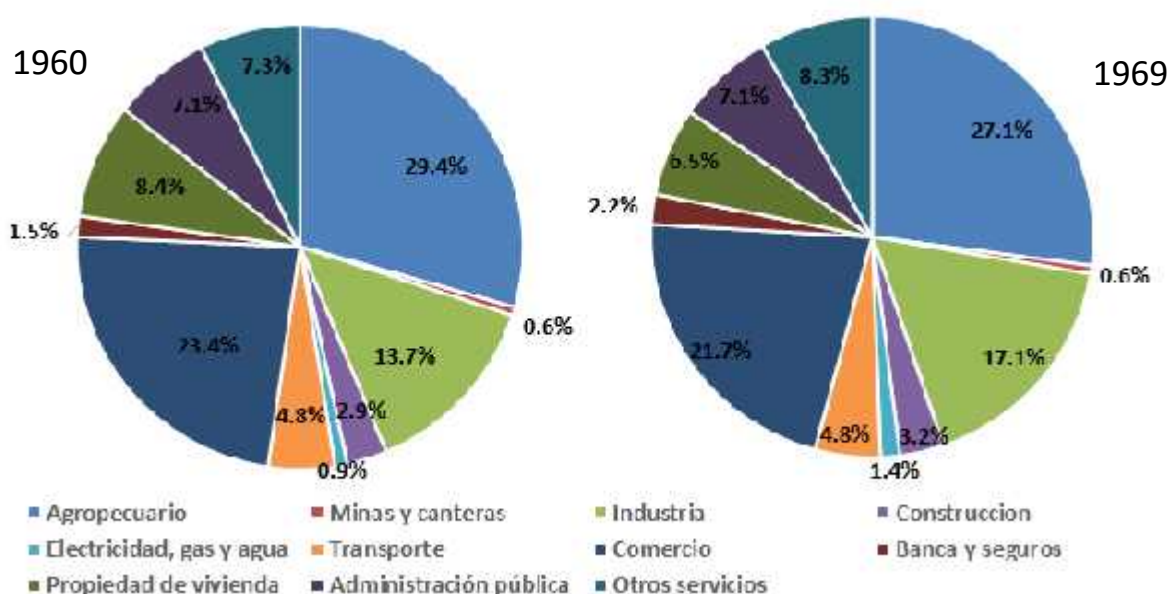
**GRÁFICO 3: CENTROAMÉRICA. Exportaciones intrarregionales por país de la región, 1960-1970.**  
(US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).

En materia de desarrollo industrial, la integración centroamericana propició un desarrollo considerable en las economías de la región, potenciando su capacidad productiva. En este sentido, la participación de la producción industrial en el Producto Interno Bruto pasó de un 13.70% en 1960 a un 17.10% en 1969.

**GRÁFICO 4: CENTROAMÉRICA. Distribución del PIB de la región por sector económico, 1960-1970.**  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIECA.

A nivel centroamericano, los sectores industriales de mayor relevancia durante la década de los 60 fueron los productos alimenticios, las industrias de bebidas, calzados, prendas de vestir y otros; y la fabricación de textiles. Hacia 1969, del total del valor agregado generado por el sector industrial, estas ramas de producción representaban el 28.79%, 11.77%, 8.74% y 8.35%, respectivamente (SIECA, 1972).

En específico, cada país desarrolló su industria en aquellos productos que le representaban una ventaja, la idea inicial era especializar la producción geográficamente; en la práctica esto no fue tan palpable. En el caso de Guatemala y El Salvador, los principales sectores industriales fueron los productos alimenticios, fabricación de textiles, industrias de bebidas y calzado, prendas de vestir y otros; coincidiendo con lo descrito para el total de la región. Es importante señalar que el caso de las industrias de bebidas y productos alimenticios fueron sectores altamente desarrollados en los cinco países, los cuales sobresalieron en la

participación dentro del valor agregado en la industria durante la década de 1960 (SIECA, 1972).

En el caso de Honduras, Nicaragua y Costa Rica se puede observar que pese a que si hubo un predominio de las industrias sobresalientes, mencionadas anteriormente, existen algunas variaciones en su producción industrial. En el caso de Honduras, el sector industrias diversas jugó un papel importante en su desarrollo industrial, así como la industria de la madera y del corcho; Nicaragua se especializó en el sector de sustancias y productos químicos, de igual forma, en la industria del tabaco, que perdió relevancia relativa hacia 1969. Para Costa Rica, un sector importante fue la industria de madera y del corcho; así como las sustancias y productos químicos (SIECA, 1972).

Luego de firmar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana se vivió quizá la mejor etapa del proceso integracionista en materia de industrialización, comercio intrarregional y mejora de infraestructura de puertos y carreteras. Aun cuando se lograron mejoras sustantivas durante dicho periodo, no se logró eliminar los problemas que han caracterizado a la integración; entre ellos la incapacidad de cumplir las obligaciones asumidas, contradicciones entre lo planteado en el área técnica y lo que realmente sucedía en la práctica. Por un lado, se tuvieron como actores al Consejo Ejecutivo y Económico y por otro a los sectores con intereses económicos.

Como se ha mencionado, el proceso de integración económica en Centroamérica enfrentó grandes retos. Mariscal (1981: 10-11) identificó las siguientes contradicciones que se encontraron o generaron a raíz del proceso:

- Desequilibrios en las balanzas comerciales de los países y el incremento de la deuda externa.
- Insuficiencia en el ahorro, inversión y las finanzas públicas.
- Deficiente estructura social.
- Elevados niveles de desempleo y subempleo.
- Participación desigual de algunos países, tanto en el proceso de integración como en el libre comercio.
- Rigidez en los instrumentos de integración.
- La escasa y desigual participación de algunos sectores sociales en el proceso.

Aunado a esto, el proceso de integración se enfrentó a la lucha de intereses particulares que cada país de la región defendía, esto se ve reflejado en la constante disputa y el retraso en

la ratificación de algunos tratados. Además, se tomaban medidas de presión, como no asistir a las reuniones de los consejos para que éstas no se llevaran a cabo.

Mariscal (1981: 16-17) identifica cuatro grandes crisis, la primera de ellas fue en 1965 debido a que Honduras se encontraba inconforme con el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, este exigía que se le otorgara un trato preferencial a causa del déficit en el comercio intrarregional al cual se enfrentaba. Posterior a este, en el año 1967, Costa Rica adoptó una serie de medidas que le ayudarían a frenar el déficit comercial que enfrentaba. Estas medidas tuvieron un alcance inclusive con los países miembros del mercado común, generando un serio descontento en el resto de países.

En junio de 1968, nuevamente el desequilibrio en la cuenta corriente de los países centroamericanos generaría una serie de conflictos entre los mismos; el Consejo Económico aprobó algunas medidas contenidas en el llamado Protocolo de San José, con la intención que esto se frenara. Costa Rica y Honduras se niegan a depositar dicho Protocolo, ante esto el Gobierno de Nicaragua, de carácter bilateral ejecuta medidas similares a las contenidas en el Protocolo, desencadenando que los otros países asumieran similar postura. Finalmente, en 1969 estalló el conflicto armado entre El Salvador y Honduras, marcando un punto de inflexión en las relaciones dentro del Mercado Común, generándose un completo rompimiento al crítico funcionamiento del mismo (Mariscal 1981: 17-18).

Por tanto, pese a que luego de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana se vivió un nuevo impulso al proceso de integración, también se profundizaron las diversas carencias del proceso, muchas de ellas inherentes al proceso y otras determinadas por los protagonistas que lo administró. Es por esto que la década de 1970 partió de una situación en la que se ha agotado el impulso del proceso integracionista. De acuerdo con Fonseca (1973), los puntos clave que llevaron a dicho punto crítico son:

- La inestabilidad política en Centroamérica que ha sido un rasgo característico de la región, lo cual no fue la excepción durante este proceso marcado por el clientelismo de los Estados participantes; puesto que los gobiernos y sus acciones estaban determinadas por cómo las propuestas, en el marco de la integración, influenciarían en sus intereses particulares, siendo éstos una extensión de los intereses de los grupos de poder económicos.
- La brecha existente entre el sector industrial y el agrícola, puesto que no se alinearon

en una estrategia común; por un lado, el sector industrial necesitaba de mercados más amplios para colocar sus productos, para lo cual no sólo era necesario acceder a los mercados centroamericanos, sino que también incrementar la capacidad adquisitiva de la población que era mayoritariamente dependiente de la remuneración en el sector agrícola; donde los salarios estaban caracterizados por ser bajos. Aunado a esto, se encontraba la incapacidad de generar relaciones entre la industria y la agricultura, ya que el segundo no logró ser proveedor de materias primas del primero y lo obligó a tener que importarlas, conservando así la dependencia de las importaciones y la necesidad de divisas.

- La innegable injerencia de Estados Unidos sobre las políticas de industrias de integración, abogando que éstas darían lugar a monopolios. La oposición a estos monopolios se intuye que fue debido a las medidas proteccionistas que afectarían las importaciones provenientes de Estados Unidos y del extranjero en general; lo cual impidió que se crearan zonas industriales fuertes y que funcionaran con rendimientos a escala, teniendo como resultado la atomización de las empresas, caracterizadas por la incapacidad de competir en términos de calidad, cantidad y precios.
- Con el régimen proteccionista y las facilidades que proporcionaba la integración, se esperaba que tuviera un efecto positivo sobre la inversión extranjera; ya que se pensó que las empresas extranjeras, para no perder el mercado centroamericano, buscarían establecer plantas en la región atrayendo así inversión extranjera. En la realidad, lo sucedido fue que se crearon pequeñas empresas cuya vocación principal era la de abastecer los mercados locales. A su vez, el objetivo de atraer capital extranjero puede decirse que no fue alcanzado totalmente, ya que, en la mayoría de casos, el capital con el que se trabajaba era capital obtenido a través de los beneficios proporcionados por parte de los bancos nacionales o a través del Banco Centroamericano de Integración Económica; beneficiando así a sus países de origen, ya que las utilidades obtenidas eran enviadas a los mismos.
- Política de estímulo al desarrollo industrial ineficiente, ya sea por la inexistencia de mecanismos adecuados para su aplicación o porque los encargados de administrarla respondían a intereses particulares. Esto dio lugar a que actividades que no son productivas gozaran de los beneficios de subvenciones e incentivos fiscales,

perdiendo así millones en apoyo a actividades no productivas que en realidad debían representar una fuente de ingresos fiscales para el Estado.

- Inexistencia de un acuerdo en el tema de normas de origen, lo cual permitió el abuso de los beneficios que gozaban, por el libre comercio, productos que ni por cerca podían considerarse originarios de los países centroamericanos que los exportaban; generando así grandes pérdidas fiscales y que se viera con recelo por parte de los miembros del Proceso de Integración.
- El incumplimiento de uno de los lineamientos más importantes para el éxito de la integración planteado por la CEPAL; es decir, la gradualidad y progresividad. Esto permitió que el reparto de los beneficios y costos del proceso fuera desigual y que las brechas entre los países con mayor desarrollo relativo y los más atrasados se incrementara. El más afectado fue Honduras, quien veía como sus exportaciones al resto de la región se incrementaban de forma lenta, en comparación a El Salvador, Guatemala y Costa Rica. Al final, Honduras negoció una cláusula de trato preferencial; sin embargo, ésta no tuvo éxito.

En 1966, luego de la firma del Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras, Nicaragua exigía el mismo beneficio; sin embargo, no llegó a concretarse. Por ello, en 1968, Nicaragua tomó de forma unilateral el problema, luego de la firma del Protocolo de San José, ya que interpretó las disposiciones del Protocolo de forma que pudiera tomar ventaja de él para contrarrestar las presiones fiscales que sufría como resultado de formar parte de la integración. De esta forma aplicó un impuesto compensatorio especial al consumo de bienes provenientes del resto de países centroamericanos (Manzano, 1993).

Estos problemas llevarían a que en marzo de 1969, en Tegucigalpa, el Consejo Económico Centroamericano emitiera la resolución N° 54; es decir, El Plan de Acción Inmediata del Programa de Integración Centroamericana, el cual primordialmente tenía como objetivo solucionar el problema de desigualdad en los beneficios de la integración y a su vez los problemas que el proceso ya venía acumulando. Para ello se propuso la necesidad de crear una unión aduanera gradual y progresiva entre los países miembros, así como la alineación de las políticas de cada país en los temas de industria, sector agropecuario, agrícola, la infraestructura y la política monetaria (Manzano, 1993). Lo anterior fue imposible ya que, en el mismo año, se dio el conflicto armado entre El Salvador y Honduras, lo cual impidió dar

continuidad a la propuesta.

### **2.1.3. Valoración del proceso de Integración Económica en el período de 1950 a 1969 a la luz del desarrollo productivo.**

El proceso de integración centroamericana surgió como respuesta a la necesidad de ampliar mercados en los países de la región y por lograr salir del subdesarrollo. Como se ha mencionado, durante la década de 1950 se dio un proceso de planificación; donde a través de estudios técnicos se buscó desarrollar la mejor estrategia de integración. De forma paralela, los actores políticos de cada país interactúan entre sí buscando satisfacer intereses particulares. En la década de 1950, cuando el proyecto se puso en marcha, los resultados fueron alentadores y se logró dinamizar el flujo comercial entre los países; así como el desarrollo industrial de los mismos, pese a los retos que se enfrentaba el proceso.

Se considera de relevancia hacer un análisis de la integración centroamericana bajo un enfoque de desarrollo productivo, desarrollado en el capítulo 1 de este documento, haciendo la acotación que el término de cadena de valor es acuñado posteriormente, bajo un enfoque ortodoxo. Por lo tanto, no se espera encontrar en la práctica el desarrollo de cadenas de valor en el proceso de integración; sin embargo, se buscará identificar y analizar en la práctica las características que han sido identificadas y que deben estar contenidas en una cadena de valor de corte heterodoxo.

Una de las dimensiones fundamentales, sin restarle relevancia al resto, es el papel del Estado. En el proceso de integración centroamericano, iniciado en las décadas de 1950 y 1960, se tenía un Estado que facilitaba y buscaba el proceso de integración, al concebir este como una base para el desarrollo de los países; el Estado era uno de los principales interesados en desarrollar el proceso, o en algunos casos de socavarlo o frenarlo, puesto que cada país jugó un papel diferente, en donde el compromiso variaba en función de los intereses particulares. Una de las grandes limitantes de la integración económica fue justamente la diferencia de intereses entre los países de la región, boicoteando el proceso cada vez que una decisión no era conciliada en las reuniones.

Los beneficios del proceso de integración fueron percibidos directamente por las iniciativas privadas, en específico aquellos grupos minoritarios que ostentaban un gran poder económico, producto de un largo proceso de acumulación proveniente del modelo agroexportador; adicional del poder económico, generalmente se asociaban al gobierno en turno para mantener un cierto grado de poder político. Por lo tanto, en el proceso las

decisiones eran tomadas por un reducido grupo para beneficio propio, esta fue la mecánica que imperó en la primera etapa del proceso.

No obstante, en el discurso político la integración perseguía el bienestar de los pueblos centroamericanos, buscando el desarrollo económico de la región; dicho ideal se encontraba fundamentado en las ideas de tecnócratas que concebían la integración como un mecanismo para superar el subdesarrollo. El predominio de intereses particulares, dejaba de lado las necesidades que pequeños productores agrícolas y artesanos tenían, obligándolos a movilizarse a zonas urbanas e incorporarse como mano de obra dentro de las industrias crecientes. Como es evidente, el proceso de integración no sólo fue desigual entre los países de la región, sino que estas desigualdades se entrañaban en las estructuras productivas de cada país.

El desarrollo industrial que impulsó la integración permitió el uso de tecnología innovadora en la región; sin embargo, no existió en ningún momento un desarrollo tecnológico propio de la región, puesto que las industrias instaladas fueron livianas, dedicadas a la producción de bienes de consumo.

La planificación industrial estuvo siempre presente en la agenda de los actores en la integración, como se mencionó, el Tratado General incorporaba el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, considerando la necesidad de pensar la forma idónea de estimular el desarrollo industrial, los protocolos elaborados fueron sumamente rígidos considerando la ubicación de las industrias, el capital centroamericano que debía conformar la empresas propietarias, normas de calidad, capacidad mínima, precios máximos, gravámenes aduanales e incentivos fiscales, aunado a esto el proceso para establecer una industria de integración era burocrático pues debía pasar a ratificación por los cinco países miembros (Lizano, 1975: 172).

En general, el proceso de integración logró desarrollar el mercado intrarregional, incrementando los niveles de consumo de productos de origen centroamericano dentro de la región. De esta forma se cumplió el objetivo de sustituir los niveles de importación provenientes de otros países; las ramas desarrolladas por la integración fueron aquellas enfocadas al consumo de bienes de uso cotidiano, como los productos manufacturados, y el mayor desarrollo tecnológico era demandado por la industria farmacéutica. A su vez, el mercado laboral tiene un impulso, principalmente por la demanda de trabajadores que exigía la industria. Además, en la medida que el aparato estatal se consolidaba, se requería de



personal con formación académica para suplir sus necesidades.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de integración estaba enfocado a desarrollar el mercado regional para reducir el deterioro en los términos de intercambio al enfrentarse a mercados desarrollados e incipientemente existía una planificación en la metodología para desarrollar la apertura comercial, aunque la inserción a un mercado global no era en sí considerada. Ante esto, puede concluirse que el comercio internacional no era considerado como un fin último; no obstante, juega un papel fundamental, principalmente al ejecutar el proceso integracionista, puesto que muchos de los avances reportados por la integración económica de hecho fueron la eliminación de aranceles y trabas al comercio entre los países centroamericanos.

Una dimensión que no fue considerada en ningún momento fue la sostenibilidad ambiental, es justificable por el hecho que este no era un problema que apremiaba la agenda de los países en esa época, puesto que los efectos del cambio climático no eran tan palpables y se consideraba un problema de largo plazo. Como se mencionó en el primer capítulo, este tema debe ser un pilar fundamental al pensar en el desarrollo de los países hoy en día, puesto que el cambio climático es una realidad que debe afrontarse y tomar las medidas necesarias para mitigar sus efectos.

Tras haber hecho una evaluación del proceso de integración en la primera etapa, que contiene dos décadas de trabajo desde su concepción en el ideal de tecnócratas hasta la ejecución del mismo en la década de 1960, puede concluirse que sí existió un intento de estructurar, de manera articulada, el desarrollo industrial. De manera incipiente, este desarrollo fue sectorial; sin embargo, este no se logró sistematizar de forma que no generara desigualdades sociales, principalmente por la falta de voluntad política, debido a la influencia marcada de intereses particulares en cada país que no permitieron que se produjera un consenso entre los gobiernos centroamericanos.

## **2.2. SEGUNDA ETAPA (1970-1992)**

El periodo de 1970-1992 marca el inicio de nuevos retos para el proceso de integración económica centroamericana, para la región a nivel internacional y para los países que integran el MCCA.

A continuación, se presenta una breve revisión del contexto internacional relevante para la región, marcado por la crisis del petróleo. Posteriormente, se describe en líneas generales el

proceso que siguió la integración centroamericana; así como las relaciones entre los países, lo que fue un determinante en la dinámica del comercio. A manera de complemento se presenta un breve análisis de lo que sucedió, en dicha etapa, en términos de comercio intrarregional, lo que servirá para visualizar el impacto de lo acontecido en el proceso integracionista.

Por último, se realizará una valoración de la integración económica centroamericana, a la luz de las conclusiones que puedan extraerse de todo el periodo. Además, se presenta una valoración del proceso de integración, desde la visión de cadenas de valor.

### **2.2.1. Contexto Mundial.**

Previo a 1970 las economías desarrolladas habían atravesado por un gran auge económico, impulsado principalmente por la competencia económica entre los países capitalistas de occidente y el bloque soviético de la URSS; el petróleo se había convertido en una materia prima indispensable para la producción y el transporte de las grandes economías, este lo conseguían a precios relativamente baratos en países del tercer mundo. No obstante, los principales países productores y exportadores de petróleo, situados en su mayoría en el medio oriente, formaron un cartel, tomando el control de los precios del petróleo y aumentándolos de forma exponencial en la década de los 70's.

El incremento de precios, acordado por la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973, generó un incremento en los ingresos de los países miembros; este excedente de dinero fue colocado en la banca Europea y de Estados Unidos, generando abundancia relativa de liquidez, lo que presionó a la baja las tasas de interés, colocando este dinero en créditos a corto plazo en países en desarrollo.

Según Becker (2007), dichos créditos tenían como fin financiar los desequilibrios de balanza de pago sufridos por los países, como resultado del agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones; por lo cual, el crédito fue utilizado para alargar la vida de un modelo que ya no daba para más. Por otro lado, los créditos fueron utilizados para inversiones que fortalecerían la industrialización, como lo es la infraestructura. Sin embargo, el error estuvo en que eran proyectos de infraestructura de mediano y largo plazo; es decir, dichos proyectos no generaban un retorno que garantizara el pago del crédito; por tanto, al vencimiento de los créditos, los países no tenían los recursos para pagar el capital y los intereses, viéndose obligados a renovarlos pero a una tasa de interés mayor.

Este proceso de endeudamiento fue un golpe duro para las economías de Latinoamérica; muestra de ello es que, según Bárcena (2014), la deuda entre 1975 y 1982 pasó de US\$ 78,405,000, 000 a US\$ 327,556,000,000. Lo anterior se dio como resultado de la política expansiva de las tasas de interés, implementada en 1980 por el Presidente de Estados Unidos Ronald Reagan, para frenar el creciente consumo y la inversión. Esto generó una entrada de capitales, revaluando el dólar frente al resto de monedas; por lo tanto, las deudas de los países en desarrollo llegan a niveles que son impagables, por ejemplo, en 1982 México se declara insolvente y deja de pagar la deuda externa. Todo esto generó una crisis económica que se prolongó durante la década de los 80's, la postura de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), era que los países deudores debían pagar los préstamos sin importar las circunstancias, dando paso a un conjunto de reformas estructurales que posteriormente se condensaron en el Consenso de Washington.

Las medidas de política económica emanadas del Consenso de Washington fueron el resultado de las ideas neoliberales, denominación utilizada para referirse a aquellos autores de finales de los 70 que proclamaban un regreso de los principios liberales del siglo XVIII; sus exponentes más sobresalientes fueron: Ludwig Von Mises, Friederich Von Hayek y Milton Friedman. Los tres autores concuerdan en que la organización económica debe estar en función del libre mercado. Para ello, las funciones del Estado son limitadas, lo cual no significaba necesariamente una eliminación del mismo; sino que el Estado se concibe como un regulador que protege la libertad y la propiedad privada (Barahona, et al., 2013: 19-21).

Esto reconfiguró la etapa de desarrollo del capitalismo, impulsándolo hacia una nueva fase de acumulación, donde se impone la concentración de capitales. Durante la década de los 80, los países latinoamericanos se dedicaron a desarrollar este modelo económico, preponderando el libre mercado, la apertura comercial y la privatización de actividades rentables para iniciativas empresariales; esto generó una ampliación en las brechas de ingresos en los países, aumentando la pauperización de la población en general, resultando más favorecidas las élites asociadas al poder económico y estrechamente relacionadas al poder político.

Por otro lado, el bloque soviético comenzó a sufrir transformaciones en su interior, a raíz de la autocrítica impulsada por Mijail Gorbachov, en el año 1985, cuando fue nombrado Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS).

Gorbachov presentó una serie de reformas en la administración económica de la URSS; no obstante, las crisis y el descontento del pueblo se hicieron sentir en contra del sistema desde finales de los años 60. La trunca Primavera de Praga en 1968 fue una muestra del reclamo por una reforma económica por parte de los miembros del bloque, el deseo de libertad que imperaba en los países satélites de la URSS exigía un cambio en la forma opresiva que se imponía en el sistema de planificación; sin embargo, estas reformas esperarían aproximadamente veinte años para ser discutidas e implementadas.

Con la Perestroika impulsada por Gorbachov, se reconoció la necesidad de un cambio, ya que la URSS se encontraba en decadencia, no sólo económica por el atraso tecnológico, sino inclusive social con la pérdida de confianza en los dirigentes políticos. Todo esto desemboca en la disolución de la URSS en 1991, acabando de esta forma con la lucha entre bloques económicos que había persistido durante casi medio siglo y dejando como virtual vencedor al sistema capitalista y al libre mercado como mejor asignador de recursos; posteriormente, la historia misma se encargará de cuestionar dicha premisa.

### **2.2.2. Caracterización de la Integración Económica Centroamericana.**

El comercio intrarregional siguió pese al conflicto, durante el cual El Salvador y Honduras no tuvieron relaciones comerciales, lo que obligó a que el comercio pasara por el Golfo de Fonseca, puesto que la carretera interamericana estaba cerrada en Honduras. El Consejo Ejecutivo y la Comisión Económica Centroamericana dejaron de tener un rol activo, casi nulo, mientras que algunos organismos siguieron funcionando como la Secretaría Permanente, El Banco Centroamericano de Integración Económica, entre otros (Manzano, 1993).

En 1970, como resultado de la búsqueda de normalización, los ministros de economía de los cinco países se reunieron para analizar los problemas y soluciones para dar continuidad al proceso de integración centroamericana; en el cual, de acuerdo con Manzano (1993), se acordaron los siguientes puntos:

- Creación de un Fondo para el Fomento Industrial y Agrícola, el cual sería administrado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), cuyo objetivo era corregir los desequilibrios de desarrollo productivo relativo de los países.
- Establecer las normas necesarias para conferir origen a los productos que gozaban de libre comercio en la región.

- Creación de cláusulas de salvaguardias como mecanismo de respaldo en situaciones de desequilibrio de balanza de pagos.
- Revisar y readecuar el Arancel Centroamericano de Importación.
- Fomentar una política industrial para crear industrias de interés regional, teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo de la región en su conjunto.
- Impulsar una política agrícola regional, la cual asegurase el desarrollo, la satisfacción de las necesidades del proceso sustitutivo de importaciones y la diversificación de exportaciones para terceros.

Finalmente, el acuerdo no se alcanzó debido a la postura de los representantes salvadoreños y hondureños; por lo que en 1970, el Congreso Nacional de Honduras emitió el decreto N° 97, llamado “Medidas para Impulsar la Producción Nacional y Normar el Comercio Exterior”, con el cual se distancia del proceso integracionista. No obstante, dicho decreto no renuncia a los tratados e instrumentos acordados en él, la diferencia es que con él se buscaba asegurar su reincorporación al comercio intrarregional, con aquellos países con los que aún conservaba relaciones, con la diferencia que se buscaba la posibilidad de crear acuerdos bilaterales (Manzano, 1993). Esta serie de intentos prosiguió así hasta 1971, cuando Costa Rica tomó medidas unilaterales que afectaron las exportaciones intrarregionales de los otros países miembros; esto debido a que Costa Rica tuvo problemas en temas monetarios y cambiarios.

En 1972, la SIECA buscó renovar la integración a través de la propuesta realizada por un grupo de trabajo integrado por funcionarios y expertos, quienes presentaron el documento “El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y reestructuración del Mercado Común Centroamericano”, también conocido como “El Informe Rosenthal”. Dicho informe parte de la idea de que el desarrollo y la integración son dos ideas inseparables, por lo que se plantea que el desarrollo de la región dependerá del éxito de la integración; por lo cual, es necesario hacer cambios sustanciales y no trabajar bajo el mismo Tratado General. Sobre todo, se buscó integrar medidas que buscaran solucionar el desequilibrio en el beneficio y costo percibido por los países y estimular la demanda de productos centroamericanos (Manzano, 1993).

La SIECA asignó una Comisión de Alto Nivel (CAN) para estudiar la propuesta, la cual fue instalada en 1973; a partir de lo cual, la Comisión se enfocó en trabajar el anteproyecto del

nuevo Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, entregado en 1974. El CAN trabajó, entre 1973 y 1978, las diferentes áreas necesarias para realizar la reestructuración, enfocado en áreas de política industrial, política agrícola, libre comercio y política fiscal. Además, de forma secundaria pero igualmente importante, se revisaron los temas de inversión extranjera, política económica externa, integración monetaria, entre otros (ICAP-BID, 1979).

Este nuevo proyecto de Tratado se diferenció del Tratado General de 1960 en que el Tratado General respondió a un contexto diferente, el cual estaba caracterizado por la recuperación de la Segunda Guerra Mundial y las economías centroamericanas estaban urgidas de emprender un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones; el cual solamente sería viable a través de estrechar las relaciones entre los países de la región, puesto que el común dominador era un mercado nacional reducido, una economía principalmente agrícola y un sector externo vulnerable a las variaciones de los precios internacionales (ICAP-BID, 1979). Por lo tanto, el fundamento del Tratado General estaba en la creación de una zona de libre comercio y que los países establecieran un arancel común a las exportaciones provenientes del exterior de la unión.

Por otra parte, el nuevo proyecto respondió a un nuevo contexto, a nuevas necesidades y con la ventaja de lo aprendido hasta el momento, tanto en lo negativo como positivo de la integración; por lo cual, el alcance se amplió y se buscó un marco más integrador, no limitándose a temas de movilidad de mercancías y de actividad productiva; sino que buscó construir una integración social y económica que sirva de instrumento para alcanzar el desarrollo equitativo de los países integrantes, bajo un marco mucho más flexible y capaz de adaptarse a los cambios de la región y de las necesidades los Estados (ICAP-BID, 1979).

Los lineamientos que el CAN tuvo que tener en cuenta a lo largo del proceso de elaboración de su propuesta fueron (ICAP-BID, 1979):

1. La propuesta debe ser viable en términos técnicos y políticos.
2. Que los países miembros tengan una participación equitativa en el proceso de integración.
3. Se cumpla con el criterio de gradualidad y progresividad.

Acorde a dichos lineamientos se establecieron los siguientes objetivos a perseguir por la Comunidad, los cuales son:

- *Mejorar el nivel y calidad de vida y de trabajo del pueblo centroamericano;*
- *Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo económico y social de los Estados miembros y de la región en su conjunto;*
- *Alcanzar, en los términos de este Tratado, la unión económica y social de Centroamérica; y*
- *Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones económicas y externas. (ICAP-BID, 1979)*

Estos objetivos fueron planteados en un horizonte temporal de veinticinco años, lo que implica que para el 2000 se estaría completando. Para ser logrado se establecieron políticas en diferentes temas, entre las cuales las que se tomaran como relevantes son algunas de las referidas al tema económico, como lo son la política de desarrollo equilibrado, política agrícola y política industrial.

A continuación, se repasará en líneas generales las políticas mencionadas, de acuerdo con el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano (1976):

La política de desarrollo equilibrado tiene por objetivo abordar aquellos “*desequilibrios de desarrollo económico y social de los países participantes*” (Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, 1976: 70), esto también incluye los desequilibrios que se produzcan entre industrias de los mismos rubros en diferentes países, o cualquier tipo de distorsión que obstaculice el incorporarse a los flujos del comercio de los países participantes. Para tal objetivo se estableció que:

*La Comunidad podrá hacer uso, en los términos de este Tratado, de todos los instrumentos y mecanismos de política económica que considere necesarios, tales como la programación económica que considere necesarios, tales como la programación industrial y agrícola, el financiamiento y la creación de fondos especiales, la política arancelaria y las excepciones transitorias al régimen de libre comercio. (Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, 1976: 70)*

En la política agrícola se tenían diferentes objetivos, sobre todo para corregir la incapacidad de suplir el consumo interno de los países de productos agrícolas, como resultado del descuido del sector. Por ejemplo, según Melhado (1998) en El Salvador la participación del

sector agrícola en el PIB entre 1960 y 1980 se redujo de 34.7% a un 25.1%.

El CAN (1976) en el proyecto de reestructuración establece distintos objetivos de la política agrícola, entre los más relevantes a considerar se encuentran:

- *Satisfacer en forma prioritaria las necesidades de consumo interno;*
- *Diversificar y aumentar las exportaciones y sustituir importaciones;*
- *Elevar sustancialmente la tasa de crecimiento del ingreso agrícola;*
- *Utilizar eficazmente los factores productivos*
- *Procurar la más amplia interrelación entre la agricultura y los demás sectores de la actividad económica, especialmente el industrial. (Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, 1976: 70)*

Para lograr dichos objetivos, se propuso poner en marcha diferentes programas de asistencia técnica y ayuda a campesinos de escasos recursos, impulsar el desarrollo tecnológico en las actividades agrícolas a través de la investigación, mejoramiento de infraestructuras que estén relacionadas de forma directa e indirecta con el mejoramiento de las condiciones agrícolas, capacitación, etc.

Para el éxito de la política se pondrán a disposición según el CAN (1976) las siguientes medidas y mecanismos:

- Se pondrán a disposición mecanismos de financiamiento para el desarrollo agrícola; sistemas de comercialización de productos agrícolas;
- Establecer regímenes de estímulos al desarrollo agrícola que estarán condicionados por la eficiencia de los recursos asignados, la carga fiscal, la importancia de los recursos para el desarrollo de las actividades, así como el beneficio en general que implique el apoyo a las actividades que sean objeto de los estímulos;
- Se buscará tomar las medidas necesarias para la transformación agraria, esto con el propósito de que el sector agrícola sea parte fundamental en el proceso de desarrollo económico y social;
- Por último, se incorporan mecanismos de salvaguardia, los cuales responden a las necesidades de protección que en el pasado fueron requeridos, como en el caso de Honduras, por cual pretende responder a dificultades coyunturales que se presenten.

La política industrial tiene como fin el lograr un desarrollo industrial integrado, la razón es que



se busca promover el desarrollo industrial equilibrado de la región, ya que la forma en que se venía trabajando la política industrial tendía a incorporar énfasis en sectores aislados al interior de los países y a favorecer el incremento de las brechas de subdesarrollo industrial relativo.

El CAN (1976) propone objetivos para alcanzar dicho desarrollo industrial integrado, de los cuales los principales son:

- *Mejorar y fortalecer las actividades industriales existentes;*
- *Transformar la estructura industrial;*
- *Mejorar el nivel tecnológico de la industria mediante la asimilación, adaptación y generación de tecnología;*
- *Lograr la máxima eficiencia y productividad económica del sector;*
- *Propiciar la especialización y complementariedad industrial y ampliar las relaciones de interdependencia con otros sectores de la economía, particularmente el agrícola;*
- *Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad económica externa de la región, a través de la sustitución selectiva de importaciones y el incremento de las exportaciones de manufacturas a terceros países;*
- *Propiciar una mejor distribución de los beneficios que genere la industria, así como de las artesanías. (Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, 1976: 70)*

La política industrial se planteó como una política sustentada en la planificación de las actividades industriales que se impulsarán, las cuales deben incluir industrias básicas como productoras de materias primas y bienes de capital, especialmente aquellas que hagan uso de recursos que se encuentren en la región y que hagan uso intensivo de mano de obra nacional. Se contempla entre los lineamientos los acuerdos entre ramas industriales, las cuales estén integradas al interior de sus procesos productivos. En este sentido los Estados no apoyarán las actividades o proyectos que no se contemplen en las actividades programadas seleccionadas. A las actividades programadas se les darán seguimiento y evaluación, se estudiarán las distintas ramas industriales para asegurar el uso eficiente de recursos y la planificación necesaria para llevarse a cabo, y por último se incluirán mecanismos de salvaguardia cuando las actividades se vean obstaculizadas o perjudicadas por el libre comercio (Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, 1976: 70).

Por último, se encuentra la política económica externa común, la cual tiene como principal característica que deberá ser adoptada de forma gradual y progresiva. En este sentido, los principales objetivos que se irán alcanzando a medida que progrese la política son:

- *Aumentar el poder de negociación regional frente a terceros, mediante acción unificada y autónoma en las relaciones económicas internacionales;*
- *Ampliar y mejorar la capacidad negociadora de Centroamérica ante la comunidad financiera internacional;*
- *Fortalecer la posición de comercio exterior de los países a través de acciones encaminadas a: i) establecer o incrementar sus relaciones comerciales con los demás países del mundo; ii) expandir y diversificar las exportaciones; iii) adecuar las importaciones a sus necesidades de desarrollo económico y social; y iv) mejorar los términos de intercambio de la región con el resto del mundo. (Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, 1976: 70)*

Este tratado desde el punto de vista propositivo y ambicioso se puede decir que es superior al Tratado General, ya que en este se recoge la experiencia hasta el momento acumulada en los diferentes frentes de la integración, sobre todo en aquellos que socavaron el proceso en sí mismo. Pero, esta reestructuración puede decirse que además de ser demasiado utópica en términos prácticos, también llega en un momento que se avecinan nuevas crisis tanto a nivel individual de los países, como a nivel internacional (Manzano, 1993).

Es así como la integración en la década de 1980 comenzó a caer en una crisis más profunda, teniendo como síntomas problemas presupuestarios e incapacidad de respuesta y solución en los Órganos e Instituciones del programa integracionista frente al nuevo contexto turbulento al que se enfrentaba. Ejemplo de ello es que: el Banco Centroamericano de Integración Económica, redujo al mínimo los préstamos, puesto que la falta de apoyo de los países redujo su capacidad y la Cámara de Compensación Centroamericana redujo su capacidad de canal de transacciones intrarregionales; por lo que para que el comercio siguiera fluyendo, este tuvo que llevarse de forma bilateral y a través de moneda extranjera (Manzano, 1993).

Según Manzano (1993), hasta 1986-1987 se dio un nuevo intento por la normalización y recuperación; en este período se celebró la primera Cumbre Centroamericana y se establecieron los once puntos del "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en

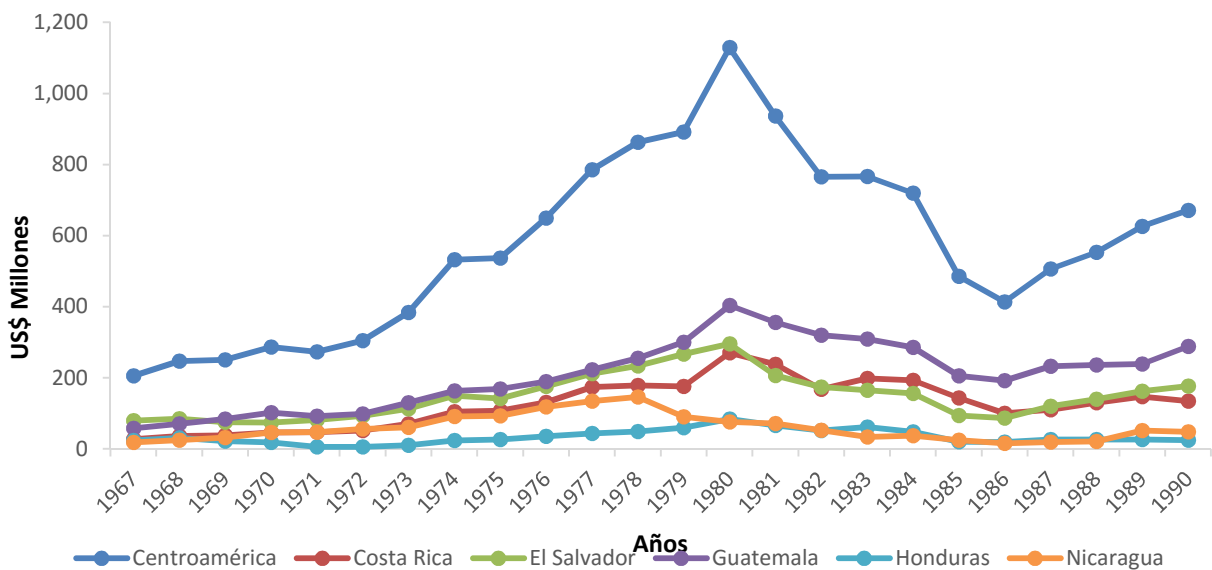
Centroamérica”, Esquipulas II, o también conocido como “Acuerdo de Guatemala” que fue firmado por los cinco países que conformaban la integración; es decir, El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica.

A partir de este acuerdo es que nace la propuesta del Parlamento Centroamericano. Es un mecanismo de diálogo, cuyo objetivo principal es fortalecer el proceso de integración regional de los países, en el cual se discutirán los diferentes temas que afecten a la región. Con esto se ha llegado al final de la década de 1980, en la cual la integración, una vez más, se niega a desaparecer.

Para finalizar, se hará una breve revisión a las cifras que dejan el periodo revisado, de forma que se pueda tener una visión general de lo que ocurría en la realidad en términos de comercio regional que sirva para ver si éste corresponde en alguna forma a la voluntad plasmada en los acuerdos de la integración centroamericana.

Es importante tener presente ambos procesos porque muchas veces la voluntad de los tecnócratas que se encargan de diseñar y planificar los procesos, no coincide con la voluntad política de los actores, sobre todo cuando esta voluntad está influenciada por los intereses económicos de sectores de la sociedad.

**GRÁFICO 5: CENTROAMÉRICA. Valor de las exportaciones hacia el mercado intrarregional, 1967-1990.**  
(US\$ Millones).



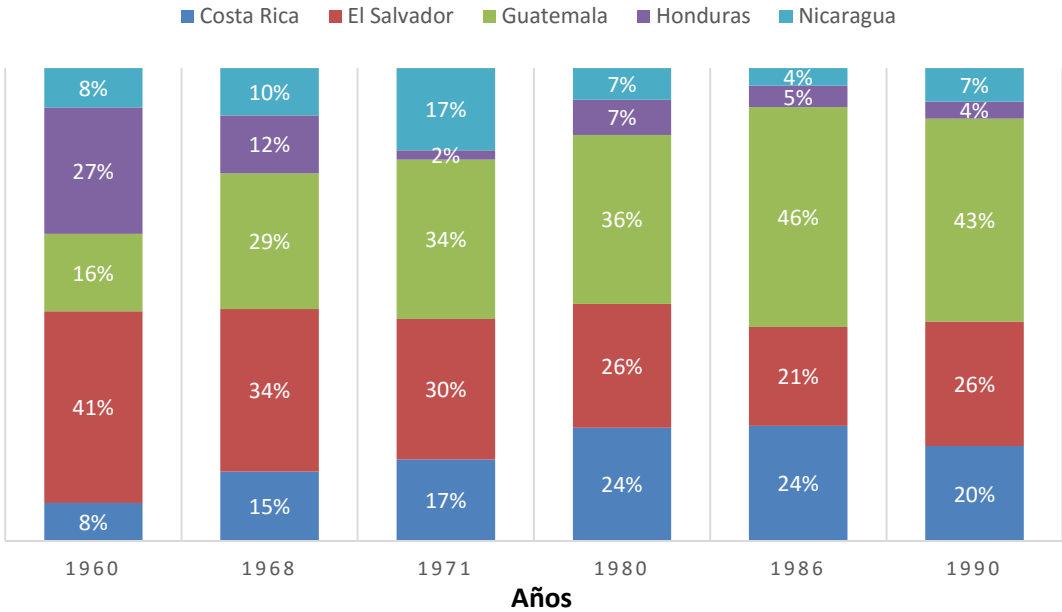
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Como se puede observar en el gráfico 5, las exportaciones intrarregionales en su conjunto tienen una tendencia positiva y creciente, lo cual es muestra de cómo el proceso de industrialización iniciado con el Tratado General tuvo un impacto bastante fuerte en el comercio regional. Por ejemplo, el comercio intrarregional en 1960 era de \$30,300,000 y en 1970 alcanzó \$286,300,000, pero el máximo fue alcanzado en 1980 con \$1,129,200,000.

Esta tendencia creciente se mantiene hasta 1980 a pesar de los problemas que tuvo el MCCA en la década de 1970 y la marginación de Honduras. Pero a partir de 1980 como resultado del desgaste del MCCA y la crisis vivida tanto a nivel individual de los países como de la crisis mundial, el comercio intrarregional se desploma significativamente hasta 1986 donde la integración se revitaliza con la primera Cumbre centroamericana.

Pero al ver en perspectiva el caso específico de los países, puede observarse claramente como el beneficio del comercio al interior de la región fue bastante desigual y marcado, como lo fue el caso específico de Honduras, donde el comercio se va incrementando, pero es menor en comparación al resto de países y su incremento se va dando de forma progresiva y lenta. Por ejemplo, en 1979, el valor del comercio de Guatemala era de \$102,300,000, mientras que el de Honduras fue de \$18,000,000.

**GRÁFICO 6: Participación del comercio intrarregional por países.**  
(Porcentaje)

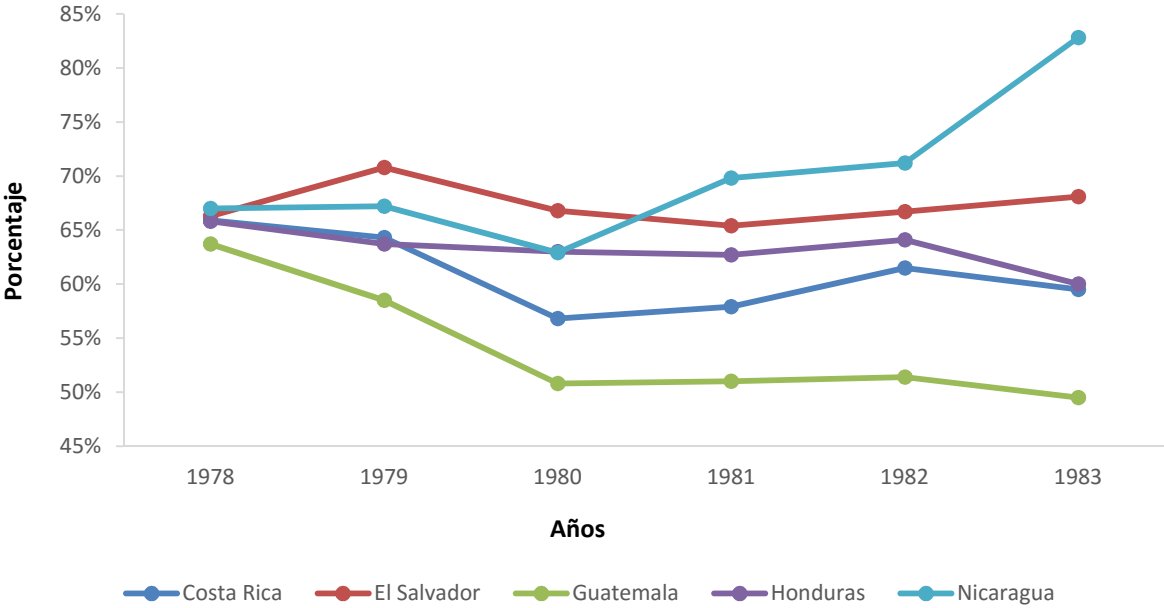


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

La participación de cada país en el comercio intrarregional se puede observar de forma más clara en el gráfico 6, en el cual se han seleccionado algunos años entre 1960 y 1990, de forma que se pueda ver como el peso de los países en el total del comercio va variando.

El predominio de Guatemala y El Salvador es claro, con un 29% y 34% respectivamente de participación del total en 1968, mientras que Honduras solamente tenía un 12%. En 1971, año en que Honduras se margina del MCCA, su participación se reduce al 2%, lo cual muestra la importancia de pertenecer al MCCA para poder incorporarse a los flujos del comercio, pero que no era condición suficiente para asegurar un beneficio proporcional al de los otros países.

**GRÁFICO 7: Exportaciones de los países del MCCA de productos seleccionados, 1978-1983.**  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos en Manzano (1993)

Por último, es importante revisar el movimiento de los productos considerados tradicionales de la región, como el café, banano, algodón, azúcar y carne, en el gráfico 7, se puede ver como la tendencia hasta finales de 1979 es decreciente, una muestra positiva del intento de industrialización, ya que es una reducción en la dependencia de productos tradicionales para exportación, pero el quiebre se da en 1980, en donde como resultado de la crisis, los países retoman su vocación exportadora de productos tradicionales y se da un incremento notable de estos como porcentaje del total.

### **2.2.3. Valoración del proceso de Integración Económica periodo 1970-1992, a la luz del desarrollo productivo equilibrado.**

Luego de una época de crisis y transiciones, hacer una valoración negativa de los frutos de la integración es relativamente fácil, así como señalar los errores y los responsables, lo que se pudo hacer o lo que se dejó de hacer que se hacía bien. Pero si algo es claro, es que la integración era una propuesta interesante para una región necesitada de desarrollo industrial. Que a fin de cuentas dicha industrialización es cuestionable si realmente fue significativa en términos que alcanzó a los sectores relevantes incluyendo el agrícola, o simple espejismo, que maquilló el verdadero interés de las élites económicas dominantes en la época que también jugaron un papel innegable en todo el proceso.

La integración trajo beneficio para los países, el problema es que éstos beneficios fueron excesivamente desiguales, resultado del menor desarrollo relativo, se fue limitando la industrialización y dando prioridad al comercio, muestra de esto es que ya en el periodo de 1970-1980 a pesar de los problemas de Honduras y El Salvador, se buscó de forma individual negociar para que los flujos de comercio con los países “amigos” no se detuvieran; lo cual muestra que el interés de los países pasaba sobre todo de no perder los mercados destino de sus productos y no en el desarrollo industrial y diversificación de la oferta exportable para pasar a productos con mayores niveles de incorporación del progreso técnico, ya que como se vio, la exportación de productos tradicionales a partir de 1981 creció.

De acuerdo con Vaitsos (1979), la bibliografía económica sobre la integración se enfocó en los mecanismos de libre comercio, armonización de políticas, creación de un mercado común, tarifas arancelarias armonizadas, entre otros. Pero se dejan de lado la adecuación de los instrumentos a las condiciones y propósitos de desarrollo que persiguen los países. Por otra parte, a lo largo del proceso integracionista se insistió en la necesidad de separar los temas políticos entre los países, con respecto a la integración lo cual es olvidar que la integración es un proceso que sirve a intereses políticos y económicos (ídem).

Para finalizar, es necesario realizar una valoración a la luz del desarrollo productivo. Por tanto, con base en los resultados prácticos de la integración, puede verse como el desarrollo productivo no fue llevado de tal forma que los diferentes sectores al interior de los países se desarrollaran de forma equilibrada, y mucho menos los sectores entre países.

El desarrollo productivo estuvo caracterizado por el abandono del sector agrícola, lo cual

generó grandes problemas de desequilibrios a nivel macroeconómico de empleo y salarios en la población rural. Con el intento de reestructuración de la integración a finales de la década de los 70's se incorporó una visión mucho más integral en el tema de desarrollo productivo, en la cual se buscaba generar enlaces entre sectores y reducir las brechas productivas entre los países, lo cual coincide con los objetivos que persigue el mecanismo de cadenas de valor como instrumento de desarrollo productivo, pero que, en la práctica esta reestructuración no pudo ser llevada a la práctica.

Por otra parte, a pesar de que existió una lógica intervencionista por parte del Estado, parece que en lugar de ser un factor coordinador, cumplió la función de responder a los intereses de algunos sectores económicos, intereses que no estaban alineados en muchos casos con los objetivos de la integración. Pero también el Estado mostró su incapacidad de manejar su política externa al tener muchos frentes que atender un panorama de crisis social e internacional, ya que los problemas se buscaban solucionar de forma individual, alejándose del espíritu integracionista.

### **2.3. TERCERA ETAPA (1993-2000)**

El cambio en el paradigma económico dominante a nivel mundial es uno de los factores que influyen en el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración económica centroamericana. Dicho cambio de paradigma trajo consigo nuevas visiones a nivel mundial y regional, las cuales permiten acoplar las economías a un mundo cada vez más globalizado.

Con este cambio en la visión mundial surgen nuevos lineamientos para la región de América Latina; lo cual ha marcado el sendero para un nuevo proceso de integración centroamericana que permita potenciar las capacidades de los distintos países a la luz del nuevo paradigma económico. Pese a que el cambio de paradigma surgió previo al inicio de esta tercera etapa, es en esta cuando sus verdaderos efectos emergen.

Esta etapa se ve caracterizada por la reactivación del proceso de integración centroamericana y el logro de la estabilización económica, luego de que el proceso sufriera un estancamiento por los conflictos armados al interior de algunos países de la región. Con esta reactivación se le da un nuevo impulso al proceso de integración.

#### **2.3.1. Contexto Mundial.**

En esta época casi todos los países del mundo estaban ya involucrados en algún tipo de acuerdo comercial, el comercio logró romper barreras históricas y fue propiciando un terreno

comercial muy amplio que se acentuó en la época post guerra fría, ya que le permitió a muchas economías recuperarse después de los conflictos existentes entre las partes involucradas.

De acuerdo con Sanahuja (1998), casi todos los países en esa época estaban involucrados en algún tipo de acuerdo regional, dicho fenómeno tiene carácter global. Ejemplo de ello es el caso de Europa, con el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria Europea en 1992; donde el Tratado de Maastricht fue considerado como la culminación política de un conjunto regulatorio y vinculante para todos los Estados miembros de la Unión Europea, tanto para futuros miembros como para los Estados firmantes. Este tratado añadió a la Unión Europea dos dimensiones más, que fueron, la política exterior y la política de seguridad común. Por tanto, puede observarse que el establecimiento de un mercado común, como el europeo, dejaba de ser un objetivo en sí mismo y se convirtió en una herramienta de la Unión Económica y Monetaria; la cual buscaba, como fin último, la unión de todos los países suscritos a estos tratados.

Uno de los principales elementos para el análisis de la economía mundial en la época es la crisis española de 1993, la cual tuvo como antecedente el estallido de la burbuja inmobiliaria en Japón en 1990 y fue agravada con las tensiones del precio del petróleo, ocasionadas por la Guerra del Golfo, que afectaron a la inflación. Esto provocó una recesión en España que se tradujo en: crecimiento del desempleo, caída en la inversión privada y un volumen de deuda pública elevada.

Por tanto, la recesión en España y la devaluación de su moneda, como parte de la política del presidente para paliar los efectos de la crisis, provocaron pérdidas en las reservas federales. Finalmente, los altos índices de desempleo, aunado a los efectos anteriores, provocaron que España sufriera una de las mayores crisis en su historia.

Otro hecho importante, para analizar el contexto mundial en este periodo, fue la crisis de México en 1994, popularmente conocida como “El efecto tequila”. Dicha crisis se originó por falta de reservas internacionales, que causó una devaluación de la moneda local mexicana, trayendo como consecuencia el surgimiento de sobre-beneficios de corto plazo en el área de inversión especulativa. Esto provocó una repercusión mayor a la economía real, trayendo grandes ataques especulativos que conllevaron a tener una moneda sobrevaluada, lo que colaboró para que la inversión extranjera y la especulación internacional se dispararan, provocando así una disminución en las exportaciones directas e indirectas.



Las consecuencias se dieron a raíz de la devaluación abrupta, debido a la imposibilidad de mantener el tipo de cambio y la caída de las reservas internacionales propiciadas por las fugas de capital; todo esto aunado a los incrementos de la inflación.

Asimismo, en 1995 se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual tiene su sede en Ginebra. El surgimiento de la OMC tiene como base el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que fue un tratado internacional firmado el 30 de octubre de 1947. No obstante, surgió la necesidad de reestructurarlo, puesto que el GATT no disponía el establecimiento de ninguna organización ni estructura institucional. A raíz de la reestructuración surgió la OMC, como una organización que hace valer las normas de comercio internacional.

La OMC es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Con el surgimiento de la OMC se establece un nuevo marco de gobernanza en las relaciones comerciales entre los países; puesto que cambia la arquitectura institucional y el funcionamiento del comercio a nivel mundial.

Además, surge una nueva perspectiva que pone énfasis en la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias. Los pilares sobre los que descansa la OMC son los Acuerdos que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de países que participan en el comercio mundial y que además han sido ratificados por sus respectivos parlamentos. De acuerdo con la OMC, el objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

Por otra parte, la crisis financiera Asiática de 1997 es otro de los hechos que marcaron la historia económica en la época. Dicha crisis se dio con la devaluación del Baht tailandés debido a la decisión de las autoridades de adoptar un modelo de flotación, aunado a un sobreendeudamiento externo, que terminó provocando la crisis inicial en Tailandia; a lo cual le siguieron numerosas devaluaciones en Malasia, Indonesia y Filipinas, que repercutió también en Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur. Sin embargo, lo que parecía ser una crisis regional se convirtió con el tiempo en una crisis mundial, puesto que el efecto se fue trasladando a todo el continente asiático.

Por otra parte, tras el agotamiento del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones se da una transición, entre finales de la década de los 80's e inicios de los 90's, hacia un nuevo paradigma económico donde surge el Consenso de Washington, que

cambió radicalmente los lineamientos existentes en materia de economía, política económica y la concepción del Estado.

Para América Latina los cambios no fueron sólo coyunturales, sino que fueron cambios estructurales que alteraron el rumbo del continente para moldearse a las tendencias mundiales que estaban ganando fuerza en esa época.

Por tanto, como lo señala Béjar (2004), la búsqueda de un modelo “*más estable, abierto, liberalizado*”, particularmente orientado a los países de América Latina, nació en 1989 con el llamado «Consenso de Washington». Con este se trató de formular un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales, como el FMI; el BM y el BID, a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos.

Estas medidas fueron consolidadas en un decálogo, donde se establecieron acciones que debían tomar los países en desarrollo de América Latina para poder afrontar la crisis, mediante políticas que propugnaban la estabilización macroeconómica, la liberalización económica respecto al comercio y la inversión, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica, así como garantizar las condiciones y capacidades de pago de los países a sus acreedores internacionales.

Las medidas del decálogo de Washington fueron las siguientes:

- 1) Disciplina presupuestaria, se debía mantener un ratio Deuda-PIB dentro de los estándares determinados en el decálogo. Este fue uno de los principales elementos que fomentó el FMI.
- 2) Cambios en las prioridades del gasto público, lo cual era encaminado a reducir los gastos para disminuir el gasto improductivo de los subsidios.
- 3) Reforma Fiscal

*La mayor recaudación fue considerada por Washington como una alternativa inferior para remediar el déficit presupuestario en comparación con la reducción del gasto público; sin embargo, la mayoría coincidió en que el método más adecuado para incrementar la recaudación tributaria hasta un nivel mínimo considerado como necesario, consistía en tratar de instaurar una base imponible íntegra amplia, a la vez que se mantenían unos tipos impositivos marginales moderados. (Béjar, 2004)*

4) Los tipos de interés, *“estos debían ser determinados por el mercado y positivos en términos reales para desincentivar las evasiones de capitales e incrementar el ahorro”* (Béjar, 2004).

5) El tipo de cambio, en el decálogo se propuso que los tipos de cambio fueran flexibles, es decir que se determinaran según las leyes de mercado. No obstante, el elemento más importante debía ser la competitividad de estos. Por consiguiente, se pensó que sería preferible lograr alcanzar un tipo de cambio real competitivo en lugar de aspirar a los llamados «tipos de cambio de equilibrio fundamental».

6) Liberalización comercial, puesto que se buscaba la liberalización de las importaciones.

7) Política de apertura respecto a la inversión extranjera directa, se adoptó una política de fomento hacia la inversión extranjera directa (IED).

8) Política de privatizaciones, con esta se pretendía impulsar el crecimiento de los países latinoamericanos y auxiliar los presupuestos nacionales, puesto que la venta de empresas nacionales ayudaría a dicho presupuesto. No obstante, la idea base de las privatizaciones se encontraba en que las empresas privadas son gestionadas de forma más eficiente que las nacionales.

9) Política desreguladora, vista como un modo de fomentar la competencia; es decir, con esta se buscaba eliminar el proteccionismo, característico de América Latina, para tratar de disminuir el nivel de corrupción en cuanto a la política económica que impidiera el libre mercado.

10) Derechos de propiedad, puesto que en Latinoamérica, durante la década previa de la entrada en vigencia del decálogo, existía muy poco en materia de derechos de propiedad, mientras que en Estados Unidos estos estaban bien implantados.

Con estos 10 lineamientos del Consenso de Washington se dio una transición hacia el nuevo paradigma económico; el cual se fue implantando en esta etapa de 1993 hacia adelante. De esta forma surge el neoliberalismo y a partir de la década de los 90's se empieza a instaurar como modelo económico preponderante.

El decálogo fue aplicado por gran parte de los países en América Latina debido a que las políticas fueron respaldadas por las instituciones financieras internacionales e impulsadas por préstamos vinculados a la implementación de los lineamientos por parte de los gobiernos en curso.

Como lo señala Béjar (2004) en su valoración sobre la eficacia del Consenso de Washington, los logros más inmediatos fueron:

*La prudencia monetaria que redujo la inflación a un sólo dígito en todos los países que implementaron esta medida, puesto que la disciplina fiscal disminuyó el promedio del déficit presupuestario del 5% del PIB a un 2% aproximadamente; la reducción de la deuda externa pública, la cual paso del 50% del PIB al 20%; y la apertura comercial que hizo descender el promedio de aranceles desde el 40% a casi un 10%. (Béjar, 2004)*

Asimismo, en la región fueron más de 1,000 empresas estatales las privatizadas entre 1988 y 2000. Esto resultó en un incremento del flujo de capitales hacia el continente, que pasó de 14 mil millones de dólares en 1990 a 86 mil millones de dólares durante 1997. No obstante, en 1999 este cayó hasta 47 mil millones de dólares como secuela de la crisis financiera asiática. Otro de los impactos positivos del Consenso fue la expansión de los volúmenes de las exportaciones en casi todos los países.

Sin embargo, al hacer un balance de los impactos del Consenso de Washington, también surgen impactos negativos, teniendo como elementos principales: el bajo crecimiento económico, la imposibilidad de reducir la pobreza, la incapacidad de lograr una redistribución del ingreso y el mejoramiento social.

Los principales problemas que presentó el Consenso fueron de aplicabilidad, ya que se propuso el decálogo como una fórmula que resolvería los problemas de los países en desarrollo. Sin embargo, uno de los principales fallos que tuvo este modelo fue que no se consideraron las diferencias estructurales de cada país y que algunas de las medidas en lugar de incentivar el desarrollo lo limitarían, puesto que estas no pueden generalizarse para todas las economías Latinoamericanas.

Asimismo, otro de los elementos negativos que produjo el Consenso fue que se creó como una condicionante para la entrega de préstamos y apoyo económico por parte de los organismos internacionales como el FMI y el BM, ya que si no se adherían a estas medidas dichos organismos no procederían con préstamos y beneficios económicos, lo cual implicó una obligación para algunos países subdesarrollados en adecuarse a estas normas si querían ser receptores de los préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI).

El principal problema del decálogo, aparte de ser limitado a una fórmula que no consideraba las diferencias estructurales de cada país, fue el hecho de no considerar los temas de equidad en los países en desarrollo. Es decir, no buscaba resolver el problema del desarrollo económico ni la distribución de la renta, lo que hace cuestionar la verdadera finalidad de las medidas tomadas por los países, así como las intenciones de los organismos internacionales.

### **2.3.2. El Comercio internacional de la región Centroamericana.**

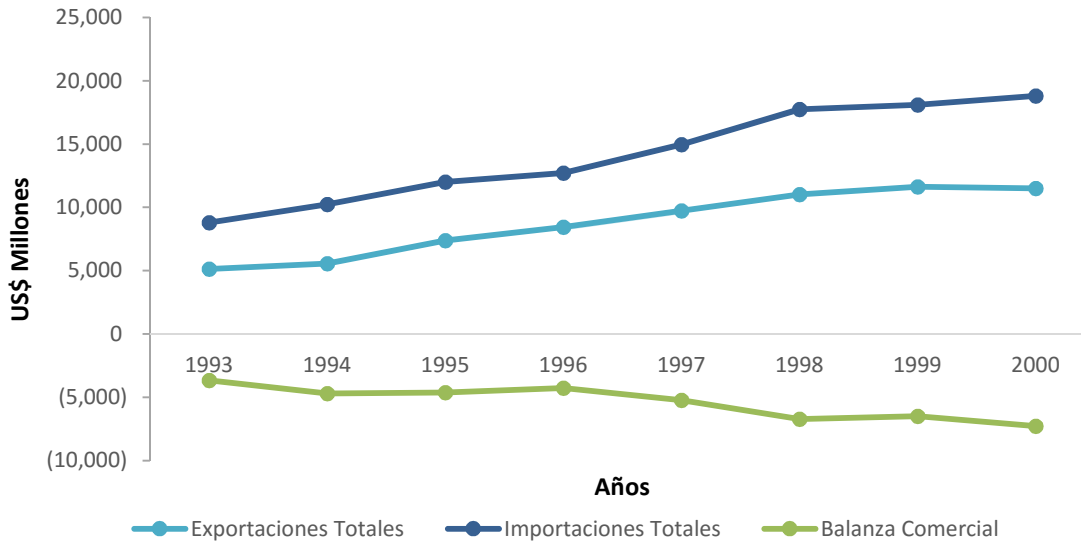
En 1998 se dio un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica (El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica) y República Dominicana; en este, el artículo 1 señala que las partes establecerán una zona de libre comercio de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994) y del artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) del Acuerdo sobre la OMC.

Los objetivos del TLC se establecen en el artículo 2, los cuales son: 1) Estimular la expansión y diversificación del comercio de bienes y servicios entre las Partes, 2) Promover condiciones de libre competencia dentro del Área de Libre Comercio, 3) Eliminar recíprocamente las barreras al comercio de bienes y servicios originarios de las partes, 4) Eliminar las barreras al movimiento de capitales y personas de negocios entre los territorios de las partes, 5) Aumentar las oportunidades de inversión en los territorios de las partes, 6) Promover y proteger las inversiones orientadas a aprovechar intensivamente las ventajas que ofrecen los mercados de las partes y a fortalecer la capacidad competitiva de los países signatarios en las corrientes de intercambio mundial, 7) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

En 1999 se firmó otro TLC entre Centroamérica (El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica) y Chile, cuyos objetivos fueron a) Perfeccionar la zona de libre comercio, b) Estimular la expansión y diversificación del comercio de mercancías y servicios entre las Partes, c) Promover condiciones de competencia leal dentro de la zona de libre comercio, d) Eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de mercancías y servicios en la zona de libre comercio, e) Promover, proteger y aumentar sustancialmente las inversiones en cada Parte; y f) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

La balanza comercial es uno de los indicadores más comunes de analizar, puesto que representa la diferencia entre las exportaciones e importaciones de una región para un periodo determinado.

**GRÁFICO 8: CENTROAMERICA. Saldo de la balanza comercial en la región, 1993 – 2000.**  
(US\$ Millones)



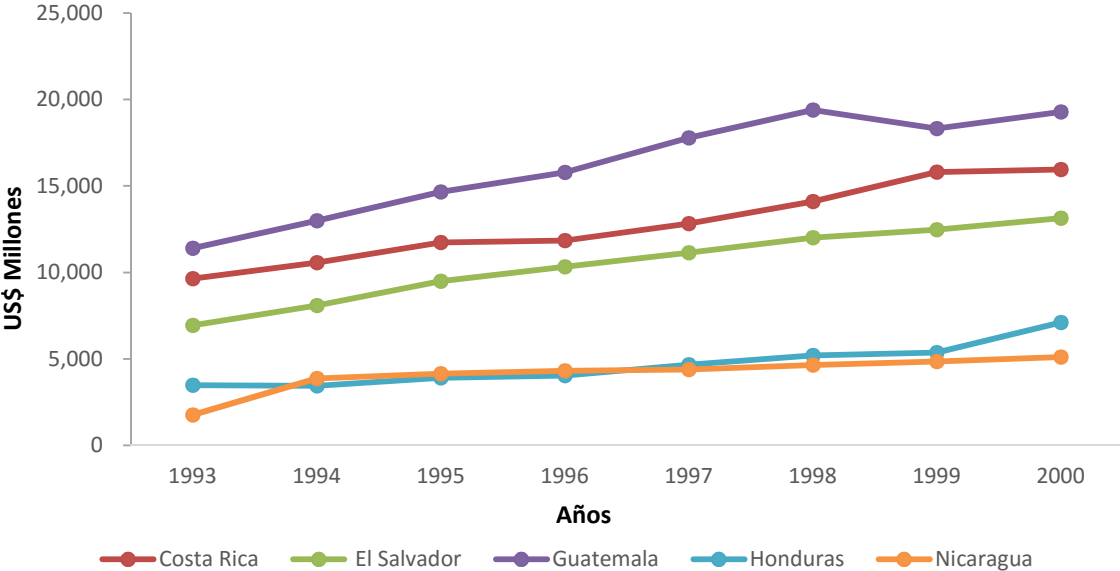
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Al analizar los datos obtenidos en el Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica, resumidos en el gráfico anterior, se puede observar que las exportaciones han seguido una tendencia al alza, al igual que las importaciones, las cuales pueden ser explicadas por el nuevo paradigma económico que se suscitó en la década de los 90's, el cual implicó una visión aperturista de mercado que alentaba al comercio exterior e incentivaba el comercio con otras regiones. Por tanto, es a partir de 1994 que se empieza a ver como las importaciones y exportaciones van creciendo considerablemente a lo largo de los años.

Asimismo, al analizar el saldo de balanza comercial, puede notarse que en 1997 se agudizó el déficit, lo cual puede ser explicado por las crisis; en 1994 con la de México y en 1997 con la asiática, provocando un desplome de las exportaciones debido a la recesión en ambos continentes.

La información respecto al Producto Interno Bruto es variada; puesto que, como históricamente se ha sabido, la productividad en Centroamérica siempre ha sido heterogénea. No obstante, para esta época es posible hacer una separación en dos grupos; por un lado: Guatemala, El Salvador y Costa Rica, los cuales presentaron una marcada tendencia al incremento de su PIB, y por otro lado: Honduras y Nicaragua, que se mantuvieron estancados, ya que el crecimiento de su PIB fue leve en comparación con los otros tres países.

**GRÁFICO 9: CENTROAMERICA. Producto Interno Bruto por País, 1993 – 2000.**  
(US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Sin embargo, finalizando la época puede verse un repunte por parte de Honduras; lo cual podría deberse, entre otros factores, a los beneficios obtenidos a raíz de la firma de tratados de libre comercio con República Dominicana y Chile, lo que le permitió a Honduras tener un incremento de su Producto Interno Bruto en ese año.

**2.3.3. Caracterización de la Integración Económica Centroamericana.**

Durante esta tercera etapa, la integración económica centroamericana sufrió una reestructuración, debido a la proliferación de nuevos acuerdos regionales y subregionales de cooperación e integración; así como la ampliación de muchos de los acuerdos ya existentes.

De acuerdo con la OMC (1995), en el ámbito comercial, el número de acuerdos entre el GATT y la OMC es casi el doble en el periodo de 1990 a 1995 en comparación con el periodo 1970 a 1990.

Esta nueva visión de la integración Centroamericana se dio por la incursión de los tratados en ámbitos no sólo económicos y comerciales, sino que se extienden explícita o implícitamente a otros ámbitos, como lo son, el ámbito político; ambiental; cultural; migratorio; de educación; de seguridad; entre otros. Lo anterior va definiendo nuevos elementos que permiten abordar el proceso de integración de manera renovada.

Por tanto, la renovación del proceso de integración es denominada como “Nuevo Regionalismo”, debido a que se extiende en ámbitos muy diversos y puede aplicarse a experiencias diversas de integración regional.

En palabras de Juan Alberto Fuentes (1994):

*La integración económica en América Latina entró en una nueva etapa, condicionada por nuevas estrategias de desarrollo emprendidas sobre todo por gobiernos elegidos democráticamente y orientada a ajustarse a una economía mundial cambiada y cada vez más exigente, procurando simultáneamente aumentar la competitividad de los países latinoamericanos. (Fuentes, 1994)*

A su vez, Gordon Mace y Jean-Philippe Therien (1996: 2; citado en Sanahuja, 1998), señalan que:

*El nuevo regionalismo alude a un proceso por el que en un área geográfica dada, diferentes actores participan en una creciente red de interacciones económicas, culturales, científicas, diplomáticas, políticas e incluso militares, por las que se generan y comparten una serie de valores fundamentales. Por tanto la combinación de interacciones en aumento y de valores compartidos no produce necesariamente una nueva entidad política, sino más bien una capacidad mayor y más diversificada para la gestión regional de problemas regionales. (Sanahuja, 1998)*

Este nuevo regionalismo puede diferenciarse de manera sustancial de la integración regional del pasado. En este sentido, Mace y Therien hacen las acotaciones necesarias para definir que:

*El nuevo regionalismo se refiere a un modelo menos institucionalizado, menos automático, más difuso, y más impreciso, que el definido en la teoría clásica de la*



*integración económica, tanto desde los tradicionales enfoques funcionalistas o neo funcionalistas, como desde perspectivas económicas neoclásicas o estructuralistas. Por tanto, el principal aporte del concepto de nuevo regionalismo es que este se presenta como una estrategia para mejorar la inserción internacional en el mundo de la postguerra fría, un mundo en el que ha desaparecido el conflicto Este-Oeste; con lo cual, la competencia global se traslada al ámbito económico, comercial y tecnológico. (Sanahuja, 1998)*

Esto puede contrastarse con el Protocolo de Guatemala; que en el artículo 1 señala que “*La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países Centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional*” (COMIECO, 1993).

Asimismo, el artículo 11 señala que:

*Los Estados parte se comprometen, en forma gradual y flexible, a coordinar y armonizar sus relaciones comerciales externas, hasta llegar a adoptar una política conjunta de relaciones comerciales con terceros países, que contribuya a mejorar el acceso a mercados, desarrollar y diversificar la producción exportable, y fortalecer la capacidad de negociación. (COMIECO, 1993)*

Entonces, en esta etapa se evidencia que uno de los fines que persigue el proceso de integración económica es la integración regional, pero a su vez hay otro elemento importante que resaltan los autores anteriores: la inserción internacional de la región. Es decir, no solo integrar a Centroamérica como una región consolidada, sino que también buscar mediante esta integración regional, situar a los países como bloques en un contexto de comercio mundial.

Por otra parte, Bouzas (2005), señala que:

*El nuevo regionalismo se vio acompañado de cambios de contexto y contenido. Donde dentro de los cambios contextuales se debe mencionar un ambiente normativo menos aislacionista (como resultado de la liberalización unilateral y multilateral) y un renovado interés en profundizar la integración con la economía mundial (en contraste con las políticas “autárquicas” que predominaban en el pasado). Los cambios de contenido más importantes incluyen una cobertura más amplia de temas y disciplinas (una agenda “más profunda”) y el establecimiento de acuerdos norte-sur que vinculan economías con grandes disparidades de ingreso per cápita. Estas innovaciones*

*pueden aumentar los compromisos de liberalización, pero también la fricción entre regímenes y estándares de tratamiento divergentes. Los países desarrollados también participan en la compleja red de acuerdos de comercio preferencial del “nuevo regionalismo”. (Bouzas 2005)*

Por tanto, la nueva visión de la integración regional centroamericana se vio influenciada, en gran medida, por factores externos; entre ellos, los argumentos políticos del nuevo regionalismo y por las condiciones propias de la región en esta época; entre las cuales se encuentra, según Sanahuja (1998), las negociaciones de paz en El Salvador, conseguidas posterior a la guerra Civil; así como el hecho de que todos los países de la región celebraron elecciones presidenciales entre 1989 y 1990, llevando al poder a opciones de derecha, que situaron en los ministerios económicos a una nueva generación de tecnócratas de inspiración neoliberal.

Esto permitió la definición de un nuevo consenso en las instancias regionales, preponderando una visión neoliberal y de fomento al comercio regional en Centroamérica.

Aunado a esto, como se señaló anteriormente, los principales problemas que trajo consigo el Consenso de Washington surgieron al considerarlo como una fórmula que resolvería los problemas de los países en desarrollo, sin considerar las diferencias estructurales de cada país, y que algunas de las medidas en lugar de incentivar el desarrollo lo limitarían, puesto que no todas las medidas pueden generalizarse para las diversas economías latinoamericanas.

Asimismo, Sanahuja (1998) señala que la importancia estratégica de Centroamérica se vio reducida, debido a los cambios postguerra fría a nivel internacional. Por tanto, ante el riesgo de que la región centroamericana se quedara marginada en el proceso de globalización, se tuvo la necesidad estratégica de optar por la integración regional.

Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, en 1991, inició la nueva etapa de la integración Centroamericana. Conviene resaltar que, para fines de esta investigación, la nueva fase se tomará a partir de 1993, debido a que en este año se firmó el Protocolo de Guatemala, en el que se suscriben los países firmantes al Protocolo del Tratado General de Integración Económica (TGIE), el cual es el fundamento de la integración económica y establece la conformación del Subsistema de Integración Económica.

El mencionado Protocolo fue suscrito en la XIV Cumbre de Presidentes en 1993, pero entró en vigor en 1995, este protocolo modifica el Tratado General de la Integración Económica de

1960 y su importancia radica en el establecimiento del Subsistema de Integración Económica y la definición de un modelo de integración que permite la coexistencia de diferentes situaciones y ritmos, dejando a cada Estado la potestad de fijar sus propios compromisos; es decir, ya no se tiene una obligación común para todos los países, y que pueda estar fuera de su capacidad para lograr estas obligaciones.

Como se menciona en el artículo 3 del Protocolo de Guatemala, el objetivo básico del subsistema de integración, creado por este instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, es:

*Alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional. (COMIECO, 1993)*

Por tanto, de acuerdo con este Protocolo, la integración regional es un proceso gradual, que comprende distintas etapas y, lo más importante, dicho Protocolo no establece un calendario para las distintas etapas; con lo cual, cada Estado tendrá la potestad de fijar sus propios compromisos. Sin embargo, esta flexibilidad genera ciertas limitantes en el proceso de integración, ya que da lugar a una herramienta débil para conseguir la integración como tal, puesto que así como es flexible para que los Estados fijen sus propios compromisos, revela cierta flexibilidad en el cumplimiento de sus obligaciones; puesto que no se pueden imponer avances no deseados, ni impedir que se den en discrepancia respecto a los demás países.

Por lo tanto, el Protocolo es un instrumento débil para lograr los objetivos planteados, ya que algunos de estos pueden verse mermados en su consecución por tratados bilaterales o multilaterales con terceros países, que no forman parte de la región centroamericana.

Por otra parte, una de las falencias de este Subsistema se encuentra a nivel institucional, puesto que en el Protocolo de Guatemala se crean nuevos órganos o instancias administrativas con roles y competencias que no se definen certeramente y genera ambigüedad en cuanto a la toma de decisiones, respecto a los alcances del SICA. Ejemplo de ello es cuando hay duplicidad de competencias, como el caso de mandatos que establecen los presidentes y que pueden ir a instituciones diversas, y que pese a la

existencia de órganos responsables de estas instancias, en ocasiones hay falta de coordinación.

Esto puede evidenciarse en el caso de la SIECA, que es la instancia rectora del Subsistema de Integración Económica, que comenzó a intervenir en el sector MIPYME, pese a la existencia de una instancia a nivel regional, llamada CEMPROMYPE, que es la instancia rectora de las MIPYME; surgiendo de esta forma la ambigüedad de quién debe ser el responsable de ejecutar los mandatos. Esto evidencia que debería haber una mejor coordinación en el ejercicio de ciertas políticas a nivel regional.

Otra de las limitantes es la inexistencia de políticas que permitan lograr un desarrollo equilibrado entre los países de la región, puesto que no hay políticas en el Protocolo de Guatemala que permitan disminuir las asimetrías y desequilibrios económicos y sociales entre los países, cuya profundización históricamente ha sido motivo de crisis en los avances hacia la integración regional; como ha sido el caso del fracaso del Mercado Común Centroamericano, debido a las incipientes desigualdades entre los países.

Otro de los aspectos importantes del Protocolo de Guatemala son sus componentes, los cuales son: el perfeccionamiento de la zona de libre comercio; la coordinación de las relaciones comerciales externas; el perfeccionamiento del Arancel Centroamericano de Importación; el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana; la libre movilidad de factores productivos (capital, trabajo); la Integración monetaria y financiera; políticas sectoriales en los rubros específicos de: turismo, agricultura, infraestructura de transporte, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, educación, y medio ambiente.

El cuadro 1 presenta, de manera resumida, los compromisos sobre el perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de integración económica, junto a los artículos correspondientes del Protocolo de Guatemala.

**CUADRO 1. Compromisos sobre el perfeccionamiento de los diferentes estadios del Proceso de Integración Económica contenidos en el Protocolo de Guatemala**

La zona de Libre Comercio Centroamericana	
<b>Art. 7</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acordar un Reglamento Uniforme que regule todo lo referente a las medidas relativas a sanidad.</li> <li>Establecer un proceso de armonización regional de la normativa técnica en general, que propicie el mejoramiento de la calidad de la producción y favorezca al consumidor, sin que ello implique obstáculos al comercio</li> </ul>

	intrarregional.
<b>Art. 8</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfeccionar y actualizar las normas comunes de comercio que proscriban el uso de subsidios y subvenciones, el dumping y demás prácticas de comercio desleal.</li> </ul>
<b>Art. 9</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar la libertad cambiaria y la estabilidad de sus respectivas tasas de cambio y el funcionamiento de un mercado libre de monedas nacionales en la región.</li> </ul>
<b>Relaciones Comerciales Externas</b>	
<b>Art. 10</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfeccionar el Arancel Centroamericano de Importación.</li> </ul>
<b>Art. 11</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar y armonizar las relaciones comerciales externas hasta adoptar una política conjunta de relaciones comerciales con terceros países.</li> </ul>
<b>Art. 12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguir normas comunes de comercio en las celebraciones de acuerdos comerciales.</li> </ul>
<b>Art. 14</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar la convergencia y armonización gradual de las políticas nacionales de desarrollo de exportaciones a nivel regional.</li> </ul>
<b>Unión Aduanera Centroamericana</b>	
<b>Art. 15</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituir una Unión Aduanera entre sus territorios.</li> </ul>
<b>Art. 16</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un servicio aduanero común.</li> </ul>
<b>Art. 17</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar y armonizar sus políticas para eliminar divergencias, particularmente en el campo de los impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional.</li> </ul>
<b>Libre movilidad de los factores productivos</b>	
<b>Art. 18</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de políticas necesarias para la libre movilidad de la mano de obra y del capital en la región.</li> </ul>
<b>Integración Monetaria y Financiera</b>	
<b>Art. 19</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente la monetaria y fiscal.</li> <li>• Perfeccionar la integración monetaria y financiera centroamericana.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1993).

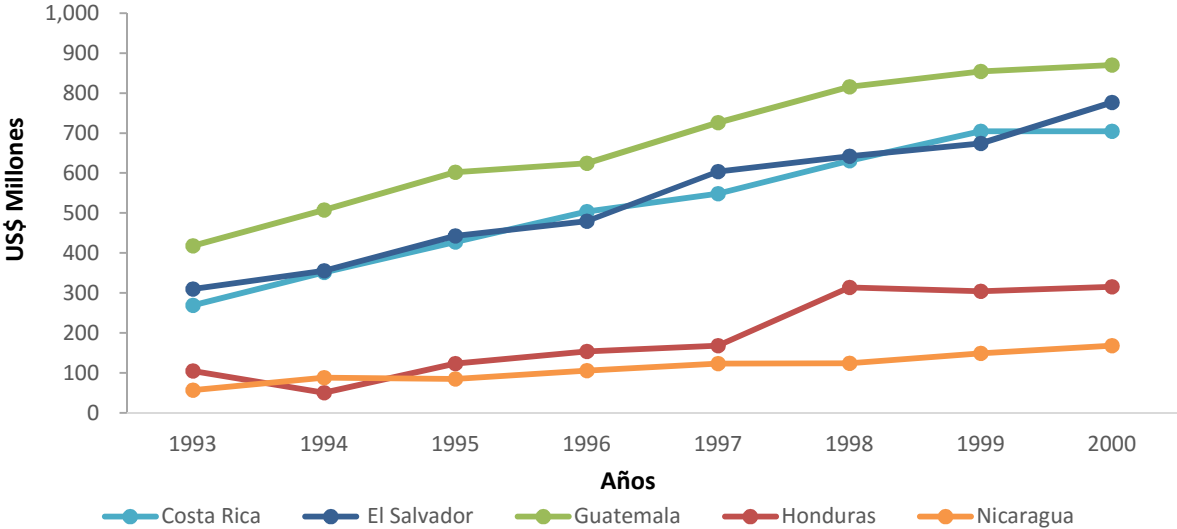
Además, el Protocolo de Guatemala establece un marco paradigmático y de políticas más

concreto y situado, respecto al del Consenso de Washington, lo que implica un primer acercamiento más profundo en comparación a los planteamientos del Consenso, puesto que este último no consideraba la educación, el medio ambiente, ni otros elementos multidimensionales que permitieran dar una nueva visión al regionalismo actual. Sin embargo, poner en la mira de la integración elementos tan trascendentales como una Unión Aduanera Centroamericana, implica definir políticas comerciales y fiscales comunes frente a terceros países o bloques económicos. No obstante, la permisividad por parte del Protocolo de Guatemala en cuanto a la firma de tratados bilaterales o multilaterales ha socavado esa capacidad, ya que al sólo suscribir ciertos países de la región algunos tratados multilaterales o bilaterales, estos avanzan a diferentes ritmos y sin un marco sancionatorio para los incumplimientos.

**2.3.3.1. Estadísticas del comercio intrarregional**

A partir de 1993, la región Centroamericana ha sufrido una reestructuración en todos los ámbitos que conciernen al proceso de integración; puesto que, como se señaló en los apartados anteriores, el año de 1993 es considerado como un punto de quiebre para analizar los distintos indicadores del comercio de la región, debido a la firma del Protocolo de Guatemala y el establecimiento del Subsistema de Integración Económica.

**GRÁFICO 10: CENTROAMERICA. Valor de las exportaciones hacia el mercado intrarregional, 1993 – 2000.**  
(US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

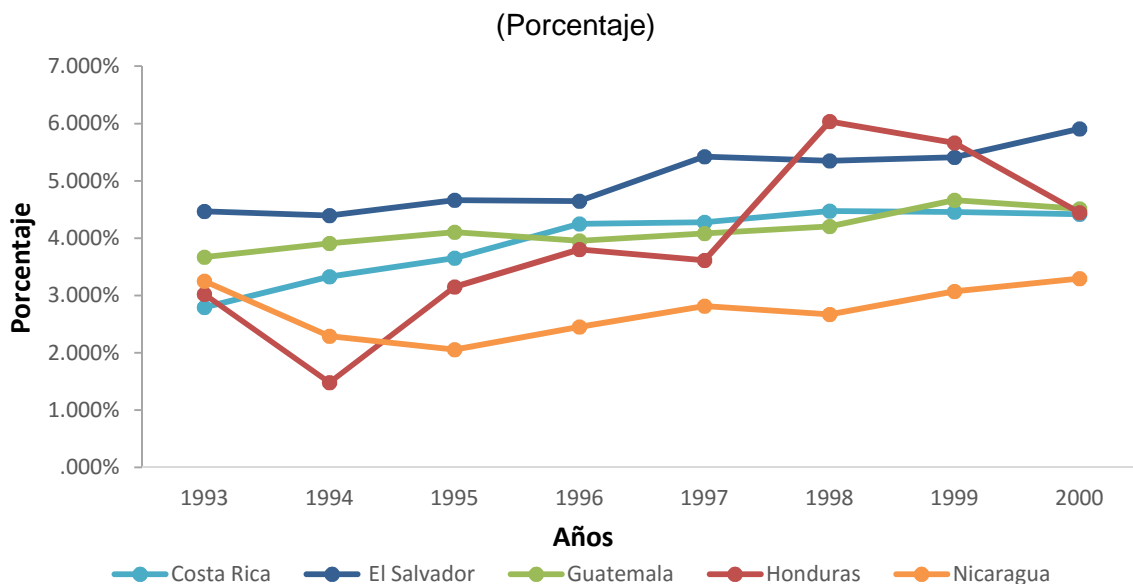
Durante el período analizado, Guatemala fue el país que destinó el mayor valor de sus exportaciones hacia el mercado intrarregional; en segundo lugar se encuentran El Salvador y Costa Rica, cuyas exportaciones intrarregionales fueron bastante similares en la época; en cambio, Nicaragua se perfila como el país que destinó el menor valor de sus exportaciones hacia el mercado intrarregional.

Por otra parte, el gráfico 11 muestra las exportaciones destinadas hacia el mercado intrarregional respecto al PIB de cada país; es decir, este gráfico evidencia la importancia que tienen las exportaciones hacia la región en el PIB de cada país.

Esta información permite tener un panorama distinto del comercio intrarregional; puesto que si bien en el gráfico 10, Guatemala lideraba en el valor de sus exportaciones destinadas al mercado intrarregional, al comparar la proporción de éstas en el PIB, puede observarse que se encuentra dentro del mismo rango que los demás países.

Asimismo, puede observarse que El Salvador es el país cuyo valor de exportaciones hacia el mercado regional representa mayor importancia respecto a su PIB; a excepción de los años 1998-1999, donde Honduras encabeza con el primer puesto. No obstante, durante todo el periodo analizado, Honduras es el país cuyo valor de exportaciones respecto al PIB presenta mayores fluctuaciones.

**GRÁFICO 11: CENTROAMERICA. Participación de las Exportaciones intrarregionales respecto al PIB a precios corrientes, 1993 – 2000.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

### 2.3.4. Valoración del proceso de Integración Económica en el período de 1993 a 2000, a la luz del desarrollo productivo equilibrado.

Con base en la revisión histórica realizada sobre el proceso de integración económica durante esta etapa, puede decirse que los elementos importantes a resaltar de esta época fueron: en primer lugar, la transición hacia un modelo neoliberal, lo que implicó un cambio en las perspectivas y políticas comerciales de la región; en segundo lugar, la firma del Protocolo de Guatemala, lo cual integró el subsistema económico al proceso de integración centroamericana y que representó un cambio en la visión de la integración; en tercer lugar, los tratados bilaterales que se gestaron en la región a lo largo de la época.

Ante las carencias del proceso de integración económica durante esta etapa, surge la necesidad de cuestionar adónde queda la equidad, las políticas que sirvan para mejorar el desarrollo, que aumenten la productividad pero que vayan de la mano con el desarrollo de las naciones que más lo necesitan; de un proceso de integración que permita incluir y eslabonar todos los sectores productivos de los países y no sólo políticas sectoriales que beneficien a grupos de poder, como se ha visto históricamente con la entrada en vigor de paradigmas económicos como el neoliberalismo.

No obstante, el Protocolo de Guatemala sí contempla compromisos en materia de políticas sectoriales, como se observa en el cuadro 2, pese a que el neoliberalismo las rechaza y abandona de manera medular. Por tanto, puede observarse que no existieron directrices del Protocolo de Guatemala alineado a las corrientes de este nuevo paradigma.

**CUADRO 2. Compromisos sobre el perfeccionamiento de las Políticas sectoriales contenidos en el Protocolo de Guatemala.**

Sector	Artículo	Compromiso
Agropecuario	Art. 21	<ul style="list-style-type: none"><li>Ejecutar gradualmente una política agrícola centroamericana.</li></ul>
Industrial	Art. 24	<ul style="list-style-type: none"><li>Estimular la modernización del aparato productivo.</li></ul>
Comercio	Art. 25	<ul style="list-style-type: none"><li>Adoptar disposiciones comunes para evitar las actividades monopólicas y promover la libre competencia en los países de la región.</li></ul>
	Art. 26	<ul style="list-style-type: none"><li>Armonizar y adoptar normas y reglamentos técnicos comunes de mercado.</li></ul>



	Art. 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer mecanismos ágiles de protección de los derechos del consumidor.</li> </ul>
	Art. 28	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el desarrollo de la infraestructura física y los servicios para incrementar la eficiencia y la competitividad de los sectores productivos.</li> </ul>
	Art. 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir una estrategia regional de participación privada en la inversión en la prestación de servicios en los sectores de infraestructura.</li> </ul>
<b>Servicios</b>	Art. 30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armoniza, entre otras, sus legislaciones en materia de banca, entidades financieras, bursátiles y de seguros.</li> <li>• Armonizar sus leyes sobre propiedad intelectual e industrial, y los registros para que tengan validez en todos los países del área, efectuados en cualquiera.</li> </ul>
	Art. 31	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonizar sus legislaciones para el libre ejercicio de las profesiones universitarias en cualquier país de la región.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1993).

Por otra parte, si bien el Protocolo de Guatemala daba una aproximación a la búsqueda del desarrollo económico, social, equitativo y sostenible para lograr el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros; en la realidad, durante esta etapa de análisis, no se llevaron a cabo iniciativas a nivel regional ni al interior de los países, al menos de manera tangible. Más bien, las diferencias entre países siguieron estando presentes de forma sustancial en la región, obstaculizando el desarrollo de políticas redistributivas que pudieran solventar las inequidades en la distribución del ingreso a nivel nacional. Tampoco se ha potenciado una herramienta productiva que logre eslabonar a todos los sectores de la economía, ya que sólo se ha apostado por el sector de manufacturas, las maquilas, dejando a un lado sectores claves en la economía que coadyuven un desarrollo más equilibrado.

Asimismo, otro elemento a considerar en el proceso de integración es que, frente a la gran cantidad de compromisos comerciales que se van gestando más cada día, ya sea dentro de la región como fuera de esta, surge la necesidad trascendental de poder conciliar todos estos compromisos y acuerdos sin que socaven el proceso de integración económica centroamericana. Es decir, buscar compatibilizar el regionalismo con el multilateralismo o

bilateralismo de los distintos tratados que surgen constantemente, puesto que históricamente la forma en que el multilateralismo se ha dado, ha frenado en gran medida los procesos de integración o ha generado conflictos dentro y fuera de la región.

Ante esto, surge la necesidad de homogenizar las políticas que conllevan los tratados bilaterales y multilaterales, para que puedan servir como herramienta potenciadora de la integración económica; y a su vez, sirvan como herramienta productiva que permita desarrollar la industria regional y permita un mayor posicionamiento frente a otras industrias de América Latina.

#### **2.4. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA EN LA ACTUALIDAD (2001-A LA FECHA)**

Las décadas de los ochenta y noventa no fueron fáciles para Centroamérica, debido a los conflictos armados que se dieron en los países de la región. A pesar de ello, el nuevo milenio trajo consigo nuevos retos en materia de integración económica y otros horizontes en sus economías, liderados por la actividad comercial, especialmente a lo interno de la región.

La firma del Convenio Marco para el establecimiento de una Unión Aduanera entre El Salvador y Guatemala en el año 2000, marcó el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración económica.

Entre las características que destacan en esta etapa se encuentra el impulso otorgado a la constitución de un sólo territorio aduanero y la ratificación de dos de los principales instrumentos de política comercial, que son, el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (ADA). Asimismo, en el periodo del 2001 a la actualidad, la región centroamericana ha seguido trabajando en materia de la facilitación del comercio y el perfeccionamiento de la libre circulación de mercancías dentro de la región, con el fin de fortalecer el comercio entre los países miembros y con el resto de países del mundo.

La integración actualmente, tras superar más de 50 años desde la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, ha ganado reconocimiento por parte de la comunidad internacional debido a la facilitación que ha tenido en la participación de los flujos internacionales de comercio, debido a los Tratados de Libre Comercio (TLC) que los países de la región han ratificado.

Asimismo, se ha reconocido la ratificación de la primera unión aduanera entre dos países de la región centroamericana, como es el caso de Honduras y Guatemala.

### **2.4.1. Contexto Mundial.**

El intenso desarrollo científico y los avances tecnológicos se han convertido en una de las características de los años que van desde finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI; esto ha estimulado la innovación y difusión de los productos ofrecidos en el mercado. Además, el uso del internet se populariza y se desarrolla el servicio de la telefonía móvil.

Por otra parte, a lo largo de toda la década del año 2000, en Latinoamérica los gobiernos de izquierda son elegidos en países como Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Venezuela, Uruguay y Paraguay.

Entre los hechos acontecidos a inicios del nuevo milenio se encuentra el ataque terrorista contra Nueva York y Washington, ocurrido el 11 de septiembre de 2001, el cual marca el inicio de la llamada “guerra contra el terrorismo”, liderada por Estados Unidos de América. Dicho atentado ocasionó, aparte de varias muertes, un shock económico a causa de la destrucción de las torres gemelas del World Trade Center, lo que trajo consigo desempleo para aquellos que laboraban en la zona del desastre y los edificios de los alrededores que también se vieron dañados por el ataque. Asimismo, los sectores como la industria de transportes aéreos y el turismo se vieron afectados por el ataque.

Posteriormente, a finales del mismo año, Argentina se enfrentó al estallido de una crisis social, política y económica, que origina el decreto llamado “el corralito argentino” o “corralito bancario”, cuya finalidad era evitar la fuga de dinero hacia el extranjero, debido a la profunda crisis macroeconómica e institucional que enfrentaba dicha nación. Esta crisis se debió a la profunda recesión económica que padecía Argentina desde 1998, debido a la prolongada sanción de la Ley de convertibilidad de la moneda, que establecía un nuevo tipo de cambio fijo de 1 a 1 con el dólar, lo que estimuló las importaciones, afectando la industria local, hizo perder competitividad a las exportaciones, propició la especulación y llevó a un elevado endeudamiento público y privado. Ante esto, el Gobierno implementó, como medida económica a dicha crisis, el mencionado “corralito” que consistía en aplicar una restricción a la extracción del dinero en los bancos; es decir, el público no podía acceder libremente al dinero que tenían en los bancos.

Por otra parte, en enero del 2002, entró en vigencia la circulación del euro en doce países de la Unión Europea; lo cual representó el cambio de moneda más significativo y un suceso que resalta en la historia de Europa. Sin embargo, previo a su introducción, los euros empezaron a distribuirse a las instituciones de crédito y las entidades de comercio, a partir del cuarto

trimestre del 2001, con el objetivo de evitar una escasez de liquidez en la cadena de suministro (Banco Central Europeo: 2016).

Posteriormente en 2008, tras la bancarrota del banco de inversiones *Lehman Brothers*, en Estados Unidos estalló una crisis financiera internacional, cuyas consecuencias se contagiaron al resto de países; entre ellas, la situación de las finanzas públicas; el desempleo; la escasez de crédito y la desaceleración económica, convirtiéndose en 2009 en una fuerte recesión a nivel mundial. La quiebra Lehman Brothers respondía a la pérdida que este había tenido debido a la crisis de los créditos sub prime, también conocidas como hipotecas basura; es decir, hipotecas con alto riesgo de insolvencia. Esto generó una crisis del sistema financiero y el desmoronamiento de las bolsas, contagiándose a otros sectores de la economía; por lo que, ante dicha situación, algunos países optaron por rescatar bancos con dinero público. Asimismo, los bancos centrales de diferentes países decidieron inyectar liquidez en los mercados financieros mundiales y además, aplicar estímulos fiscales para limitar la pérdida de producción que se tuvo inicialmente. En El Salvador, entre las secuelas que tuvo la crisis financiera del 2008 se encuentran las relacionadas a la recaudación de los ingresos públicos, el comportamiento de las remesas familiares, las repercusiones en el Producto Interno Bruto del país, la significativa disminución de las exportaciones e importaciones y el decrecimiento en la actividad económica que trajo consigo un aumento en el nivel de desempleo, entre otras.

Por otro lado, los países de la eurozona se vieron afectados debido a las consecuencias que la crisis financiera del 2008 tuvo sobre el euro. En este contexto, Grecia sufrió una subida en su déficit presupuestario aunado a una profunda deuda pública, cuya especulación sobre la interrupción de los pagos de la misma ocasionaron a principios del año 2010 la crisis del euro, también conocida como crisis de la deuda soberana de la Eurozona, la cual afectó a todos los estados miembros de la Unión Europea debido a la caída del euro y del mercado bursátil. Por ello, la eurozona y el Fondo Monetario Internacional (FMI) implementaron un plan de rescate para la economía griega, con el objetivo de evitar la extensión de la crisis griega en la eurozona. Aunado a esto, los estados miembros de la eurozona adoptaron planes de ajuste de sus finanzas públicas.

Por su parte, en Centroamérica, Honduras atravesaba una crisis política interna debido a la consulta ciudadana, planteada por el presidente Manuel Zelaya, para decidir sobre la modificación de la Constitución para que permitiera la reelección; al referéndum se oponían el Ejército, la Corte Suprema y el Congreso. A raíz de ello, y luego que destituyera al jefe del

Estado Mayor Conjunto ante la negativa de la Fuerza Armada a mover las urnas para el referéndum, en junio del 2009 el Ejército hondureño derrocó al presidente Manuel Zelaya, nombrando como presidente de facto a Roberto Micheletti, quien hasta ese entonces fungía el cargo de presidente del Congreso Nacional. Dicho golpe de Estado, y la expulsión de Zelaya, fue condenado por la comunidad internacional, puesto que representa una alteración del orden constitucional y de la estabilidad democrática de Honduras. Además, los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) decidieron, por unanimidad, suspender la participación de Honduras en el organismo interamericano. Por su parte, el presidente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se sumó a la condena y pidió el retorno del presidente Zelaya. Asimismo, los países miembros del SICA acordaron que se suspendería, mientras no se restituyera el gobierno de Zelaya, la cooperación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), todo tipo de reuniones con el gobierno de facto y se tomarían las medidas necesarias, incluyendo las relacionadas al comercio intrarregional<sup>9</sup>. A esto le siguieron una serie de sanciones económicas a fin de presionar al gobierno de facto, afectando también el comercio de la región, como los bloqueos comerciales que ocasionaron pérdidas al sector exportador centroamericano y el cierre de fronteras de El Salvador, Guatemala y Nicaragua impuesto a Honduras por dos días. De igual forma, el golpe de Estado tuvo repercusiones en las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, debido a que la Unión Europea no reconoció el gobierno de Micheletti, al igual que los demás gobiernos centroamericanos, lo que derivó en la suspensión de las rondas de negociación hasta principios del año 2010.

Otro de los hechos que ha caracterizado esta etapa es la incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana en junio del año 2013, durante la III Ronda de Unión Aduanera Centroamericana. Previo a la entrada en vigor de la incorporación, Panamá suscribió en 2012 el “Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica”, con el fin de integrar dicha República con el resto de países miembros del Subsistema y fortalecer la integración regional (COMIECO, 2012).

Otro acontecimiento se dio entre enero y julio del 2014, cuando el petróleo sufrió la tercera mayor depreciación semestral registrada en los últimos 25 años<sup>10</sup> y continuó a la baja

---

<sup>9</sup> [En Línea] Declaración de Presidentes del SICA disponible en:

<http://www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=37551&IDCat=21&IdEnt=1&Idm=1&IdmStyle=1>

<sup>10</sup> [En Línea] Noticia completa disponible en:

[http://economia.elpais.com/economia/2015/01/06/actualidad/1420576088\\_389011.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/01/06/actualidad/1420576088_389011.html)

durante todo el año 2015. Esta caída en el precio del petróleo obedecía principalmente a 2 factores: la sobreproducción de petróleo y la débil demanda mundial de productos derivados del petróleo.

La sobreproducción se debió a la utilización de la técnica de extracción de petróleo conocida como “fracturación hidráulica” o fracking, la cual permite la extracción de petróleo y gases de manera más acelerada. Sin embargo, el costo de usar dicha técnica era mayor al costo de la técnica tradicional; por ello, el fracking se empezó a utilizar cuando el precio de venta del barril de petróleo superaba ampliamente los USD\$60.00 que representaba en promedio su coste. Por tanto, al volverse rentable el fracking, la inversión en las empresas petroleras aumentó considerablemente y, para el año 2014, la sobreproducción del petróleo, provocada por la velocidad de extracción del mismo, hizo que los precios descendieran. Al aumento de la oferta se sumó la débil demanda de petróleo que se ha mantenido desde 2007-2008, provocada por la fuerte desaceleración de la economía mundial debido a la crisis del 2008, y la inicial resistencia de los países miembros de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a recortar los niveles de producción.

Con todo lo anterior, la caída de los precios perjudicó principalmente a las economías productoras de petróleo, entre ellas Venezuela, Rusia y Estados Unidos, y benefició significativamente a las economías importadoras de petróleo; entre ellos los países de la región centroamericana, que vieron caer significativamente los precios de la gasolina desde 2014, hasta inicios del 2016. No obstante, Venezuela ha sido una de las economías latinoamericanas más afectadas.

Por otra parte, en el año 2015 estalló una crisis migratoria de cubanos hacia Estados Unidos (EE.UU); debido al restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y EE.UU, lo que generó especulación en torno a si la “Ley de Ajuste Cubano” sería reformada o eliminada. Dicha ley, vigente desde 1966, provee un procedimiento especial bajo el cual los inmigrantes cubanos que soliciten asilo político en EE.UU tienen acceso a ciertos beneficios migratorios como la facilitación para obtener la residencia en dicho país. A raíz de la especulación, cientos de cubanos empezaron a migrar hacia EE.UU, con el temor de que se acabaran los beneficios. El flujo de inmigrantes cubanos afectó a la región centroamericana, especialmente a Costa Rica y Panamá. Ambos países se vieron afectados debido al cierre de la frontera de Nicaragua, en noviembre de 2015, a cubanos en tránsito hacia EE.UU, lo que generó una acumulación de cubanos varados que no pudieron continuar hacia su

destino. A mediados de diciembre, Costa Rica cerró también su frontera debido a que no podía seguir recibiendo el flujo de inmigrantes.

Finalmente, Costa Rica se retiró de la mesa política del SICA, como una protesta diplomática por la falta de apoyo de algunos países de la región para dar solución a la crisis migratoria de los cubanos en Costa Rica. Sin embargo, el retiro fue parcial, puesto que se mantuvo en las instancias sociales, económicas, ambientales, entre otras. Recientemente, durante la XLVII Cumbre del SICA celebrada en Honduras en junio del 2016, Costa Rica anunció su reincorporación plena al SICA.

#### **2.4.2. El comercio internacional de la región centroamericana**

A continuación, se presentan brevemente los acuerdos comerciales de la región centroamericana; entre ellos, dos de los principales instrumentos de política comercial de la región; es decir, el TLC entre la República Dominicana - Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (ADA). Posteriormente, se presentan estadísticas que permiten analizar el comercio internacional de cada uno de los países de la región y su comportamiento en el periodo de 2001 a 2015.

##### **2.4.2.1. Acuerdos Comerciales**

Los acuerdos comerciales y tratados entre países cobran cada vez mayor importancia en el plano de las relaciones económicas y el comercio internacional; estos contienen las normativas que regulan las políticas comerciales que los países pueden o no adoptar y, en algunos casos, otros aspectos como la propiedad intelectual; los servicios; inversiones; entre otros. Además, el objetivo de estos es facilitar el comercio entre los países partícipes.

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio, son dos las clasificaciones que existen para los acuerdos comerciales, estos son, los acuerdos comerciales regionales y los acuerdos comerciales preferenciales. Asimismo, estos pueden ser de carácter regional, bilateral o multilateral.

#### **CUADRO 3: CENTROAMÉRICA. Acuerdos de libre comercio firmados por los países de la región, 2001 – 2015.**

<b>Países participantes</b>	<b>Firma</b>
<b>Canadá – Costa Rica</b>	23 de abril de 2001

<b>Canadá- Panamá</b>	6 de marzo de 2002
<b>Centroamérica – Panamá</b>	6 de marzo de 2002
<b>Panamá – Taiwán</b>	21 de agosto de 2003
<b>México – Panamá</b>	3 de abril de 2004
<b>Comunidad del Caribe<sup>11</sup> – Costa Rica</b>	9 de marzo de 2004
<b>DR-CAFTA <sup>12</sup></b>	5 de agosto de 2004
<b>Guatemala – Taiwán</b>	22 de septiembre de 2005
<b>Panamá – Singapur</b>	1 de marzo de 2006
<b>Nicaragua – Taiwán</b>	16 de junio de 2006
<b>Chile – Panamá</b>	27 de junio de 2006
<b>El Salvador – Taiwán</b>	7 de mayo de 2007
<b>Honduras – Taiwán</b>	7 de mayo de 2007
<b>Estados Unidos – Panamá</b>	28 de junio de 2007
<b>Colombia – Triángulo Norte<sup>13</sup></b>	9 de agosto de 2007
<b>Costa Rica – China</b>	8 de abril de 2010
<b>Panamá – Perú</b>	25 de mayo de 2011
<b>Costa Rica – Perú</b>	26 de mayo de 2011
<b>Centroamérica – México</b>	22 de noviembre de 2011
<b>Centroamérica – Unión Europea</b>	29 de junio de 2012
<b>Asociación Europea de Libre Comercio<sup>14</sup> – Centroamérica</b>	24 de junio de 2013
<b>Canadá – Honduras</b>	5 de noviembre de 2013

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA.

En cuanto a los acuerdos comerciales regionales (ACR), estos se definen como “acuerdos comerciales recíprocos entre dos o más socios. Incluyen los acuerdos de libre comercio y las

<sup>11</sup> CARICOM: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

<sup>12</sup> República Dominicana – Centroamérica y Estados Unidos.

<sup>13</sup> El Salvador, Guatemala y Honduras

<sup>14</sup> Asociación Europea de Libre Comercio: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.



uniones aduaneras” (OMC: 2016). El cuadro 3 presenta los acuerdos de libre comercio, firmados a partir del año 2001, en los que participan países de la región centroamericana, incluyendo a Panamá.

Por otra parte, los acuerdos comerciales preferenciales son definidos como “preferencias comerciales unilaterales, incluyendo los esquemas adoptados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias y otros regímenes preferenciales no recíprocos” (OMC: 2016). El cuadro 4 presenta los acuerdos comerciales preferenciales, firmados a partir del año 2001, en los que participan países de la región centroamericana.

**CUADRO 4: CENTROAMÉRICA. Acuerdos Comerciales preferenciales firmados por los países de la región, 2001 – 2015.**

<b>Países participantes</b>	<b>Firma</b>
<b>Belice – Guatemala</b>	26 de junio de 2006
<b>Ecuador – Guatemala</b>	15 de abril de 2011

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA.

#### **2.4.2.1.1. Tratado de Libre Comercio Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana**

Los países de la región centroamericana buscaban negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos debido al importante flujo de comercio que mantienen con dicho país.

Estados Unidos aceptó en 2001 la negociación de un TLC con Centroamérica y en 2002 se realizaron talleres técnicos para definir el marco de las negociaciones. Inicialmente, el TLC se negoció únicamente entre los países miembros de Centroamérica y los Estados Unidos, entre enero del 2003 y enero del 2004. Más tarde, en julio del 2004, República Dominicana se incorporó al proceso y el Tratado adoptó el nombre de DR-CAFTA, por sus siglas en inglés.

El Tratado entró en vigor a partir del mes de marzo del 2006, mes en el que fue aprobado por El Salvador y Estados Unidos. No obstante, debe mencionarse que tanto las

negociaciones como la ratificación del DR-CAFTA se realizaron en condiciones diferentes; por lo que este entró en vigor en fechas diferentes para cada país, siendo el último Costa Rica con la entrada en vigor en enero del 2009.

En cuanto a su contenido, las disposiciones normativas son comunes para todos los países contratantes. Sin embargo, este también contiene disposiciones particulares de cada país y que se encuentran en los anexos y apéndices. Por otra parte, la CEPAL establece que los cinco grandes temas del tratado son:

*Asuntos institucionales y de administración; comercio de bienes; comercio de servicios e inversión; contratación pública de bienes y servicios; y otros temas no comerciales pero relacionados con los bienes que se comercian, en particular propiedad intelectual, asuntos laborales y ambientales (Pacheco y Valerio, 2007: 14).*

Entre los objetivos fundamentales del DR-CAFTA se tiene la estimulación para la expansión y diversificación del comercio entre Estados Unidos; República Dominicana y Centroamérica, la eliminación de los obstáculos al comercio y la facilitación de movilidad transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de los países firmantes del tratado.

#### **2.4.2.1.2. Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica**

Con el Acuerdo de Asociación (ADA) se marca un hecho histórico en las relaciones comerciales internacionales por ser el primer acuerdo que se suscribe entre dos regiones, representando a la vez una nueva fase en las relaciones comerciales, políticas y diplomáticas entre la Unión Europea y la región centroamericana.

El inicio del proceso para el ADA se remonta a 1993, cuando se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica; el cual entró en vigencia en 1999. Posteriormente, en el año 2003, se suscribió el “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación” entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

El 2004, se acordó el establecimiento de un Acuerdo de Asociación, que incluyera un TLC, entre ambas regiones. Además, se estableció como primera fase, antes de las negociaciones, una evaluación conjunta del proceso de integración económica centroamericana. El inicio de las rondas de negociaciones se celebró en octubre del 2007, en Costa Rica. En el año 2008 se llevaron a cabo cuatro rondas de negociaciones entre febrero y octubre. En enero del 2009 se realizó en Bruselas la sexta ronda de negociaciones.

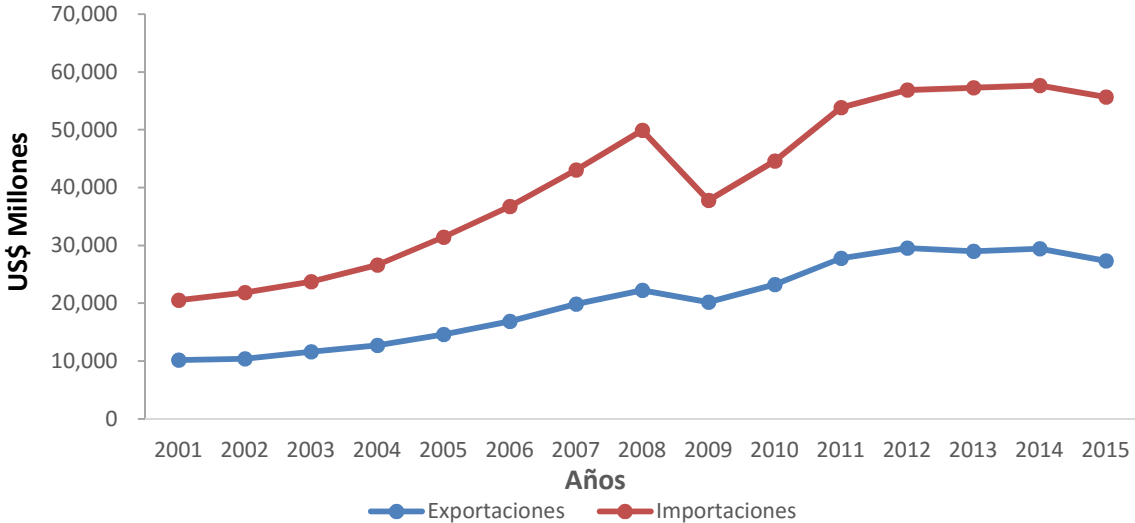
Formalmente, la serie de negociaciones finalizó durante la Cumbre de Madrid en mayo del 2010. Posteriormente, en marzo del 2011 se inició el Acuerdo de Asociación con la Unión Aduanera. Dicho Acuerdo fue aprobado y suscrito en Honduras, el 29 de junio del 2012 y entró en vigor en el año 2013.

El ADA se encuentra compuesto por tres pilares independientes y fundamentales para fortalecer y consolidar las relaciones entre ambas regiones; estas que son, el dialogo político, la cooperación y el comercio. En el aspecto de la cooperación, el ADA contempla apoyo en el ámbito de la integración centroamericana; es decir, cooperación para fortalecer y profundizar el proceso de integración regional, particularmente en el desarrollo del Mercado Común, con miras a lograr la Unión Aduanera. Asimismo, dicha cooperación se fundamenta en el desarrollo social, económico y cultural.

**2.4.2.2. Estadísticas de comercio internacional**

A continuación se presentan estadísticas del comercio internacional de la región centroamericana; específicamente las exportaciones e importaciones totales de Centroamérica y las exportaciones e importaciones desagregadas por país. Es importante señalar que, en este apartado, se abarcarán los cinco iniciales países miembros del proceso de integración económica centroamericana, los cuales son: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

**GRÁFICO 12: CENTROAMÉRICA. Valor de las exportaciones e importaciones de la región, 2001 – 2015.**  
(US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio.

En cuanto a las exportaciones e importaciones totales de la región, el gráfico 12 evidencia que el valor de las importaciones en la región centroamericana sobrepasa el valor de las exportaciones que esta realiza; es decir, existe un déficit en el saldo de la balanza comercial de la región.

Además, se observa que las importaciones de la región han tenido un mayor dinamismo que las exportaciones: en promedio, de 2001 a 2008 la tasa de crecimiento de las importaciones fue de 13.62% y de 2010 a 2015 fue de 7.05%.

En cambio, para las exportaciones la tasa de crecimiento de 2001 a 2008 fue, en promedio, de 11.91% y de 2010 a 2015 de 5.57% (Ver tabla 1). Sin embargo, es importante destacar que en 2009 la caída de las importaciones fue más profunda respecto a la de las exportaciones, debido a la crisis financiera del año 2009. A excepción de 2009, tanto el valor de las exportaciones como el de las importaciones tienen una tendencia creciente durante el período 2001-2015.

**TABLA 1: CENTROAMÉRICA. Tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones por país de la región, 2001 – 2015.**

<b>Año</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Exportaciones</b>
<b>2002</b>	6.53%	1.98%
<b>2003</b>	8.57%	11.86%
<b>2004</b>	12.07%	9.43%
<b>2005</b>	18.05%	15.01%
<b>2006</b>	17.04%	15.37%
<b>2007</b>	17.20%	17.66%
<b>2008</b>	15.89%	12.06%
<b>2009</b>	-24.28%	-9.15%
<b>2010</b>	18.01%	14.91%
<b>2011</b>	20.76%	19.55%
<b>2012</b>	5.59%	6.47%
<b>2013</b>	0.69%	-1.88%
<b>2014</b>	0.72%	1.48%
<b>2015</b>	-3.43%	-7.08%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Sistema de Estadísticas de Comercio.

Por otra parte, en cuanto al valor de las exportaciones desagregadas por país, el gráfico 13 muestra que en general, durante el período de análisis, el valor de las exportaciones ha tenido una tendencia creciente. Sin embargo, debido a la crisis financiera internacional, el año 2009 representa una caída en el valor de las exportaciones de todos los países; posteriormente, las exportaciones continúan con una tendencia creciente.

Es importante destacar que, a lo largo de todo el período de análisis, Costa Rica es el país que presenta mayores niveles en el valor de sus exportaciones y Nicaragua el país con los menores niveles. No obstante, en cuanto a crecimiento, las exportaciones de Nicaragua fueron las que mayor dinamismo presentaron, por su tasa de crecimiento promedio de 12.19% entre 2001 y 2015.

En el resto de economías de la región, salvo Costa Rica, el valor de las exportaciones avanzó a una tasa promedio cercana al 10%, de 2001 a 2015. Costa Rica, pese a que el valor de sus exportaciones posee los mayores niveles de la región, la tasa de crecimiento promedio fue de 5.49% (ver anexo 8).

Para la región centroamericana, el valor de las exportaciones al cierre del año 2015 no fue muy alentador, puesto que todos los países de la región presentaron disminuciones en el valor de sus exportaciones; a excepción de El Salvador que presentó una tasa de crecimiento de 2.92% en el valor de sus exportaciones, respecto al año anterior.

Dicho crecimiento ha sido influido por el repunte de la economía estadounidense, la disminución en el precio del barril del petróleo y la disminución en los precios internacionales de las materias primas.

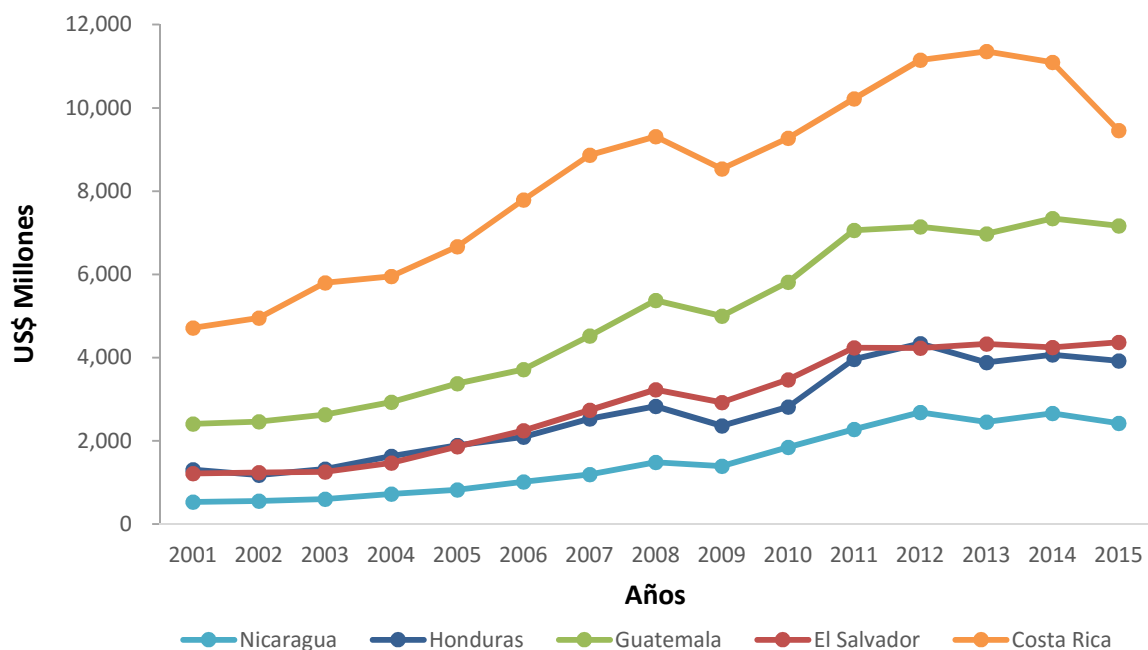
Asimismo, el crecimiento de las exportaciones se ve influido por la mejora en los términos comerciales con China y Taiwán, luego que China levantara las medidas arancelarias que había impuesto a las exportaciones de El Salvador y el aprovechamiento del TLC con Taiwán. A raíz de lo anterior, El Salvador realizó en 2015 una exportación, calificada como histórica, de 52 mil toneladas métricas de azúcar cruda a China<sup>15</sup>.

Costa Rica fue el país de la región que en 2015 presentó el mayor descenso en el valor de sus exportaciones, este tuvo un decrecimiento de 14.74%, respecto al año anterior.

---

<sup>15</sup> [En Línea] Noticia disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/historica-exportacion-azucarera-abre-mas-opportunidades-en-el-mercado-de-china-a-los-productores-salvadorenos/>

**GRÁFICO 13: CENTROAMÉRICA. Valor de las exportaciones por país de la región, 2001 – 2015.**  
(US\$ Millones)

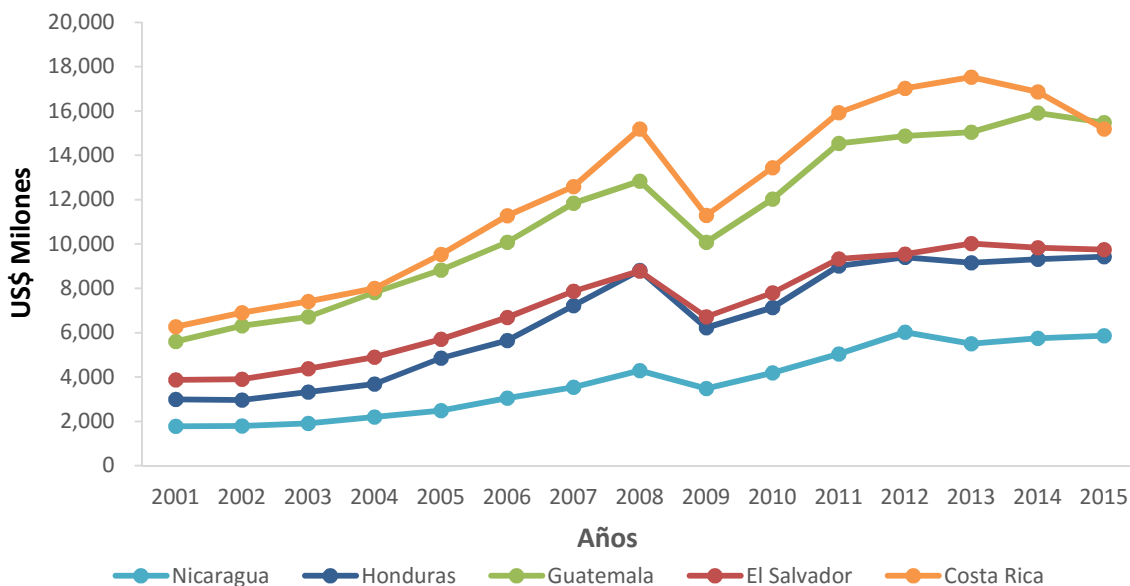


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Por el lado de las importaciones, el gráfico 14 muestra que en general, durante el período de análisis, el valor de las importaciones ha tenido una tendencia creciente. Sin embargo, en todos los países de la región, el valor de las importaciones sufrió también un descenso en el año 2009, debido a la crisis financiera internacional que afectó a las economías; posteriormente, las importaciones continúan con una tendencia creciente, pero con un menor dinamismo que el presentado previo a la crisis.

Vale la pena mencionar que, a lo largo de todo el período de análisis, Costa Rica es el país que presenta mayores niveles en el valor de sus importaciones y Nicaragua el país con los menores niveles, al igual que sucedió con las exportaciones. No obstante, en cuanto a crecimiento, las importaciones de Honduras fueron las que mayor dinamismo presentaron, por su tasa de crecimiento promedio de 9.72% entre 2001 y 2015, seguido por Nicaragua con un crecimiento promedio de 9.64%. Asimismo, pese a que el valor de las importaciones de Costa Rica son las que presentan mayores niveles, la tasa de crecimiento promedio fue de 7.36% (ver anexo 8).

**GRÁFICO 14: CENTROAMÉRICA. Valor de las importaciones por país de la región, 2001 – 2015.**  
(US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Para el 2015, todos los países de la región presentaron disminuciones en el valor de sus importaciones, respecto al año anterior, a excepción de Honduras y Nicaragua que tuvieron un crecimiento de 1.22% y 2.09% respectivamente. Es importante señalar que lo que disminuyó en 2015 es el valor de las importaciones, influenciado por la disminución de los precios internacionales de materias primas a causa de los bajos precios del petróleo en dicho año. No obstante, el volumen de las importaciones no disminuyó en los países de la región, sino que aumentaron, a excepción del volumen de importaciones de Costa Rica que si sufrió una disminución respecto al 2014 (ver anexo 7).

#### 2.4.3. Caracterización de la Integración Económica Centroamericana.

La última etapa de la integración económica centroamericana, que parte del año 2001, se caracteriza por otorgar mayor importancia a la consecución de la Unión Aduanera en la región, lo cual se ve plasmado en los distintos instrumentos jurídicos y tratados ratificados. Además, es en esta etapa donde se firma un convenio marco para establecer una unión aduanera entre El Salvador y Guatemala y se ratifica la unión aduanera entre Guatemala y Honduras.

Asimismo, en esta etapa se otorga un impulso más grande a la búsqueda de una mayor inserción en la economía internacional. En este contexto se dan las negociaciones y la entrada en vigor del DR-CAFTA y el ADA, caracterizado este último por ser el primer acuerdo negociado de región a región. Por otra parte, en el 2013, se tiene la incorporación de un nuevo país al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, este es la República de Panamá.

A continuación se abordarán algunos de los hechos que caracterizan el proceso de integración económica centroamericana a partir del año 2001.

#### **2.4.3.1. La Unión Aduanera Centroamericana**

La unión aduanera, como medio para lograr un nivel más alto de integración económica, social y política, busca eliminar las aduanas al interior de la región y constituir al territorio centroamericano en una única frontera, para la libre circulación de mercancías y comercio de servicios al interior de la región, con una legislación aduanera armonizada y un arancel aduanero externo común.

El compromiso de establecer una unión aduanera se adquirió desde la firma del Tratado General de Integración Económica. No obstante, en los decenios siguientes, los países de la región concretaron sus esfuerzos en avanzar en la zona de libre comercio (SIECA, 2011).

A pesar de ello, tras la firma del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), donde las partes contratantes se comprometieron nuevamente a constituir de forma gradual y continua una unión aduanera entre sus territorios, se han dado varios impulsos para crear la Unión Aduanera Centroamericana. Sin embargo, debido a que esta no ha podido concretarse a nivel regional, y puesto que Protocolo de Guatemala los faculta, algunos de los países miembros han decidido avanzar en la firma de convenios para establecer uniones aduaneras entre ellos.

En este sentido, en el año 2000 se firmó el “Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala”, cuyo objeto era establecer el marco jurídico que permita la conformación de una Unión Aduanera entre los países contratantes (Repúblicas de El Salvador y Guatemala, 2000), al que posteriormente se adhirieron las Repúblicas de Nicaragua y Honduras. Sin embargo, fue hasta enero del 2009 que, los Gobiernos de El Salvador y Guatemala firmaron el “Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión



Aduanera entre los territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala”, cuyo objetivo era la apertura de sus fronteras a la circulación de mercancías para facilitar el comercio. En mayo del mismo año, Honduras firmó el protocolo de suscripción y se unió a la iniciativa. La firma del mencionado protocolo de modificación representa, para las partes contratantes, una aceleración en el proceso de integración económica centroamericana.

De acuerdo con SIECA (2011), en 2002 se aprobó el “Plan de Acción Económico Centroamericano” para dar un mayor impulso al proceso de Unión Aduanera. Asimismo, en 2004 se aprobó el “Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica”, cuyo objetivo es servir de guía en las negociaciones, y el “Manual Único de Procedimientos Aduaneros de la Región Centroamericana”, actualizado en 2008, cuya finalidad es instaurar procedimientos aduaneros estandarizados en los países de la región centroamericana.

Además, con el propósito de alcanzar la unión aduanera, en 2007 se suscribió el “Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana” como instrumento jurídico que consolida los objetivos y principios indispensables para alcanzar la Unión Aduanera Centroamericana. Asimismo, en su artículo 2, establece tres etapas que deberán desarrollarse para establecer la unión aduanera, estas son, “a) *promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio*; b) *modernización y convergencia normativa*; y c) *desarrollo institucional*” (COMIECO, 2007).

En 2015, con El Salvador en la Presidencia Pro Témpore del SIECA, se configuró una agenda regional con énfasis en la facilitación del comercio.

Con la facilitación del comercio se pretende, entre algunas cosas, la mejora del tránsito de mercancías, la reducción de costos de transacción y la aceleración en el despacho de mercancías en las aduanas; así como la agilización de los procesos administrativos, entre otros.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la facilitación del comercio tiene impactos en el acceso a mercados, los flujos de mercancías, el acceso a mercados extranjeros, las inversiones y la recaudación tributaria (OCDE, 2007; citado en Echeverría, 2007: 12). No obstante, al privilegiar la aplicación de políticas de facilitación del comercio en el proceso de integración económica, se está dejando de lado la creación e implementación de políticas regionales integrales; específicamente, se le ha dado prioridad al ámbito comercial sobre el desarrollo productivo y tecnológico de la región.

En este contexto, y con miras a promover el comercio intrarregional, el Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana aprobó la “Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras”. Asimismo, con el objetivo de informar sobre las iniciativas regionales relacionadas a la facilitación comercial, el transporte y el financiamiento, se realizó una reunión intersectorial de los Consejos de Ministros de Integración Económica (COMIECO), el Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN) y el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas (COSEFIN).

Por otra parte, se realizaron reformas al Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA) sobre el Operador Económico Autorizado (OEA). Asimismo, durante el mismo período, se aprobaron adecuaciones al Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y la ampliación del mismo a 10 dígitos.

En la II Cumbre Empresarial de las Américas, celebrada en 2015, los presidentes de Honduras, Guatemala y El Salvador firmaron un pacto para iniciar el proyecto de una Unión Aduanera. Sin embargo, fueron Honduras y Guatemala quienes siguieron en el proceso y, en ese contexto, Guatemala y Honduras firmaron el “Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras” el cual contiene la ruta a seguir para la constitución de la unión aduanera entre ambos países.

Posteriormente, como marco jurídico para establecer la unión aduanera y el libre tránsito de personas naturales entre sus territorios, ambos países firmaron el protocolo habilitante para el proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y de personas naturales.

En el caso de El Salvador, la Asamblea Legislativa no ha ratificado el Convenio Marco, y por ello se mantuvo únicamente como observador del proceso durante las fases de negociaciones. La principal oposición a la ratificación del Convenio Marco se ha dado por parte del sector azucarero salvadoreño, quién reaccionó en contra de éste, alegando que no puede competir con su contraparte guatemalteca.

De acuerdo con la Asociación del Gremio Químico Agrícola (AGREQUIMA), la productividad de la caña de azúcar en Guatemala se posiciona en tercer lugar, a nivel mundial, compitiendo con Colombia y Suazilandia que ocupan los primeros lugares (AGREQUIMA, 2012: 22).

En este sentido, la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA) señala que, en la zafra 2013/2014, Guatemala produjo 2,806,578 toneladas métricas de azúcar, en un área cultivada de 235,000 hectáreas<sup>16</sup>. En cambio, de acuerdo con la Asociación Azucarera de El Salvador (FUNDAZUCAR), El Salvador produjo en la misma zafra un total de 720.021 toneladas métricas, en un área cultivada de 76,357 hectáreas<sup>17</sup>. Por tanto, Guatemala tiene una productividad de 11.94 toneladas métricas/hectárea y la productividad de El Salvador fue de 9.43 toneladas métricas/hectárea.

Esto evidencia la diferencia que existe entre las productividades (toneladas métricas/hectárea) de azúcar de El Salvador y Guatemala. Por tanto, el sector azucarero salvadoreño se ha movilizó políticamente, de manera que no se ratifique el convenio para el establecimiento de la unión aduanera entre El Salvador y Guatemala.

Finalmente, la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras pasó a la fase de implementación, tras la entrega del protocolo habilitante en el SICA en mayo del año 2016, lo que representa un gran logro para el proceso de integración económica centroamericana puesto que *“Guatemala y Honduras conformarán un territorio aduanero único equivalente a casi el 50% de la población centroamericana y cerca del 52% del comercio interno de la región”* (SIECA, 2016a).

En este contexto, la SIECA (2016b) expone que se tienen tres escenarios del proceso de Unión Aduanera, estos son, las aduanas periféricas, el puesto de control integrado y los puestos de facilitación del comercio.

En cuanto a las aduanas periféricas, estas son lugares de control fronterizo, ya sea por vía terrestre, marítima o aérea, para el tránsito de mercancías que proceden o tienen como destino terceros países. En Honduras se han designado como aduanas periféricas las siguientes: Puerto Cortés, La Mesa, La Fraternidad, El Amatillo y Guasaule. En cambio, en Guatemala son: Tecún Umán, Puerto Barrios, Santo Tomás de Castilla, Puerto Quetzal y El Carmen (ver anexo 1).

Por su parte, el puesto de control integrado se ubica en el territorio intrafronterizo de la Unión Aduanera, en este caso se encontrará del lado de Honduras en la Aduana de Agua Caliente (ver anexo 2), donde se tramitarán operaciones comerciales y se aplicará a aquellas

---

<sup>16</sup> Estadísticas de la producción de azúcar en Guatemala disponible en: <http://www.azucar.com.gt/economia.html>

<sup>17</sup> Estadísticas de la producción de azúcar en El Salvador disponible en: <http://azucardeelsalvador.com/estadisticas-de-la-zafra/>

mercancías que no gozan de la libre circulación controles aduaneros y de seguridad (SIECA, 2016b).

Por último se tienen los puestos de facilitación del comercio, ubicados en las Aduanas de El Florido y la Aduana de Entre Ríos y Corinto; donde se les aplicaran a las mercancías distintos controles de comercio (ver anexo 3).

#### **2.4.3.2. Impactos del DR-CAFTA en la integración centroamericana**

Anteriormente se describió, de forma breve, el TLC entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. Por ello, a continuación se presentarán algunos de los impactos o las repercusiones que el DR-CAFTA ha tenido en el proceso de integración económica regional.

De acuerdo a la SIECA, en las negociaciones del DR-CAFTA no se conservó el enfoque de integración regional; esto debido a que durante el proceso de integración, no se le había otorgado la debida importancia a la visión de relacionarse con el mundo como una región integrada. En consecuencia, el DR-CAFTA no es un acuerdo de la región centroamericana, sino *“un conjunto de acuerdos con cada país”* (Pérez, 2013: 117).

Uno de los impactos del DR-CAFTA es el relacionado a los flujos comerciales entre los países de Centroamérica. Con el DR-CAFTA la región centroamericana pretendía incrementar sus flujos de exportaciones hacia el mercado de Estados Unidos. No obstante, esto se da a costa de la desgravación arancelaria en la región.

Ante esto, Ángel y Hernández señalan que las exportaciones intrarregionales pueden verse afectadas debido a la competencia de las importaciones del mercado estadounidense; es decir, el DR-CAFTA *“crea la posibilidad del desvío de comercio”* (Ángel y Hernández, 2004: 78).

Otro de los impactos de este acuerdo es la dificultad para lograr el perfeccionamiento de la unión aduanera. El DR-CAFTA dificulta la consolidación del arancel aduanero común de la región con terceros, puesto que dicho tratado contempla programas de eliminación arancelaria que pueden tener variaciones por país, debido a las diferencias en las sensibilidades de los productos. Ejemplo de ello es que algunos productos poseen plazos de eliminación arancelaria que varía respecto al del resto de países o presentan diferencias en los aranceles base utilizados para las desgravaciones arancelarias. Estas diferencias entre los países de la región implican mayores dificultades para acordar un mismo arancel aduanero para esos productos.

De acuerdo con Ángel y Hernández (2004), los países firmantes del DR-CAFTA utilizaron, en materia de desgravación arancelaria, dieciocho categorías diferentes, incluyendo una categoría para la exclusión parcial de desgravación para productos sensibles, lo que da una idea de la desarmonización de los compromisos de desgravación que existe entre los países de la región.

En cuanto a los aranceles base:

*Del total de líneas arancelarias a nivel de ocho dígitos solamente para el 69.2% de los productos existe un arancel igual, 71.7% para los productos agropecuarios y 68.7% para los productos industriales. Este análisis considera una diferencia arancelaria de solamente 1% como un nivel arancelario igual (...) Otro grupo de 11.7% de las líneas tiene niveles iguales para cuatro países, y 10.8% de los productos pagan aranceles iguales en tres países. Hay 7.8% de los productos para los que el arancel concuerda en solamente dos países. (Ángel y Hernández, 2004: 82).*

Además, la falta de un arancel aduanero común en la región repercute en la posibilidad de que exista la triangulación de importaciones en Centroamérica.

Por otra parte, el DR-CAFTA tiene un impacto positivo en las relaciones comerciales de Centroamérica; debido a que los países pueden regular sus relaciones con una normativa moderna, que contiene disposiciones previstas en la integración centroamericana, y es de carácter multilateral (Pacheco y Valerio, 2007: 6).

En este sentido, el DR-CAFTA norma algunos aspectos que no se encontraban en los instrumentos jurídicos de la integración centroamericana y que ahora, con la normativa moderna del DR-CAFTA, forman parte de las relaciones intrarregionales, tal es el caso de “*la contratación pública, inversiones, servicios, laboral, ambiental y propiedad intelectual*” (Ángel y Hernández, 2004: 76).

No obstante, existe una postura contraria a la anterior, la cual sostiene que la normativa del DR-CAFTA entra en conflicto con los instrumentos jurídicos de integración económica centroamericana.

Ejemplo de ello es el conflicto que dio entre Costa Rica y El Salvador, en los años 2013-2014, debido al trato arancelario aplicado a las importaciones originadas bajo un régimen de zonas francas; puesto que según Costa Rica, El Salvador estaba violando los términos de

aplicación del DR-CAFTA en cuanto al trato de las importaciones de productos originarios de Costa Rica, puesto que se les cobraban aranceles y no se aplicaba el programa de desgravación arancelaria. Sin embargo, de acuerdo a la postura de El Salvador, la total desgravación arancelaria sería aplicada únicamente a las mercancías provenientes de EE.UU y para el caso de las mercancías centroamericanas, producidas bajo regímenes especiales de exportación, a éstas se les aplicara el régimen establecido dentro del Sistema de Integración Económica. Por tanto, este conflicto sobre la multilateralidad del CAFTA abrió una polémica sobre qué instrumento prevalece sobre el otro, si el DR-CAFTA o los instrumentos jurídicos de integración económica; como el Protocolo de Guatemala.

Finalmente, la SIECA (2007) señala que por la multilateralidad del DR-CAFTA, en el largo plazo dejarán de existir los productos excluidos del libre comercio intra-centroamericano, los cuales se encuentran enlistados en el Anexo A del Tratado General, debido a que el DR-CAFTA los llevará al libre comercio, a excepción del café y azúcar.

#### **2.4.3.3. Compromisos regionales del ADA**

El ADA es el primer acuerdo en el que los Estados como región adquirieron compromisos en materia comercial, política y de cooperación. Por ello, a continuación se presentaran algunos de los compromisos regionales adquiridos para fortalecer el proceso de integración económica.

Los compromisos regionales contenidos en el título IX, del componente comercial del ADA, giran en torno a los temas de: medidas sanitarias y fitosanitarias, informes de progreso y programas de trabajo, procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y la implementación de otros temas regionales (GOES, 2013).

En cuanto a los compromisos regionales sobre procedimientos aduaneros, estos se encuentran orientados a la consecución de la libre circulación de mercancías en la región. En este tema, la región centroamericana se comprometió a cumplir con acciones que se presentan en el cuadro 5.

**CUADRO 5: Compromisos regionales en el ADA relacionados a los procedimientos aduaneros**

<b>Cumplimiento</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Ubicación</b>
A dos años de vigencia	La autoridad aduanera de la República de la Parte CA de primer entrada otorgará el reembolso del arancel pagado	Artículo 304.1

	cuando tales mercancías sean exportadas hacia otra República de la Parte CA. Tales mercancías estarán sujetas a los aranceles aduaneros de la República de la Parte CA de importación.	
Sin período de tiempo	Procurar poner en marcha un mecanismo que garantice que las mercancías originarias de Centroamérica o de la Unión Europea que ingresen en su respectivo territorio y hayan sido despachadas en la aduana de importación no puedan estar sujetas a aranceles aduaneros o cargas que tengan un efecto equivalente, ni a restricciones cuantitativas o medidas que tengan un efecto equivalente.	Artículo 304.2
A tres años de vigencia	Implementar la utilización de un documento único administrativo o su equivalente electrónico en la Unión Europea y en la Parte centroamericana, respectivamente, a fin de establecer las declaraciones aduaneras de importación y exportación.	Artículo 304.3
A cinco años de vigencia	Garantizar que la legislación aduanera, los procedimientos y requisitos aduaneros relacionados con la importación aplicable a las mercancías originarias de Centroamérica o de la Unión Europea estén armonizados a nivel regional.	Artículo 304.4

Fuente: Elaboración propia con base en GOES (2013: 132)

Otros de los compromisos adquiridos, relacionados a la libre circulación de productos entre la región centroamericana y la Unión Europea, fueron en materia de las medidas sanitarias y fitosanitarias. El cuadro 6 contiene las disposiciones acordadas por la región.

**CUADRO 6: Compromisos regionales en el ADA relacionados a medidas sanitarias y fitosanitarias**

Cumplimiento	Compromiso
A la entrada en	Artículo 306.3: Garantizar que los animales, los productos animales, los

vigencia	vegetales y los productos vegetales legalmente comercializados puedan moverse libremente dentro del territorio de la otra Parte sin inspecciones en las fronteras internas, siempre que cumplan los requisitos sanitarios y fitosanitarios pertinentes.
A la entrada en vigencia	Promover la armonización y mejora de los requisitos y procedimientos sanitarios y fitosanitarios entre las Partes.
A la entrada en vigencia	Tratar de asegurar el reconocimiento mutuo de las verificaciones llevadas a cabo por un país de Centroamérica en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y viceversa.

Fuente: Elaboración propia con base en GOES (2013: 132)

#### **2.4.3.4. Comercio intrarregional**

Luego de observar el comportamiento del valor de las exportaciones e importaciones totales, a nivel regional y por país, es importante analizar también el comportamiento de las exportaciones intrarregionales.

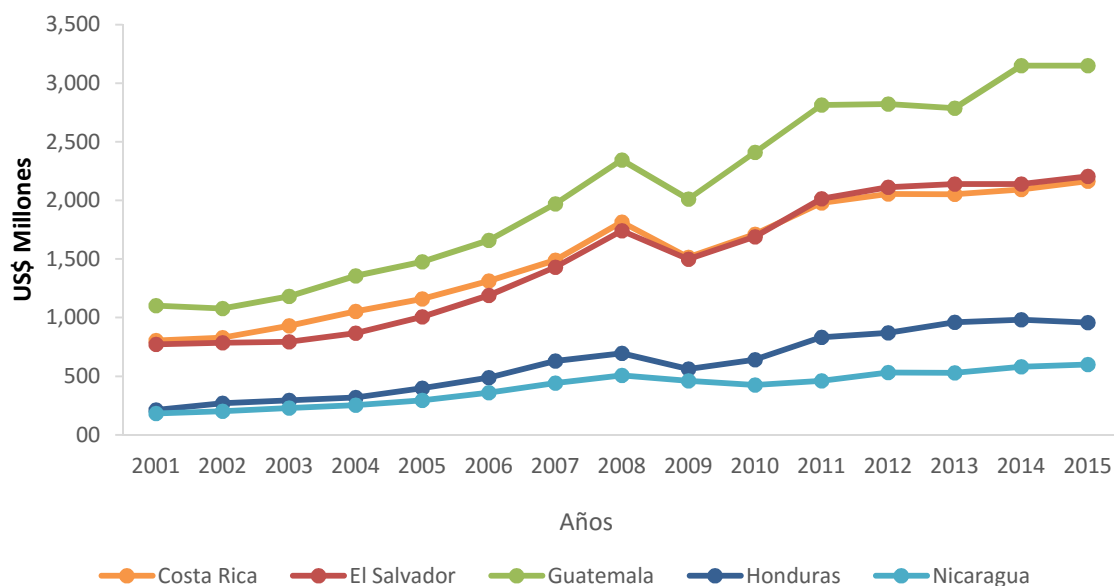
En este sentido, el gráfico 15 muestra que el país que destina mayores exportaciones al mercado intrarregional es Guatemala; en cambio, Nicaragua es el país cuyo valor de exportaciones es el menor.

Además, durante el periodo analizado, el valor de las exportaciones sigue una tendencia creciente, a excepción del año 2009 donde todos los países tuvieron una disminución en el valor de las exportaciones hacia el mercado intrarregional; siendo Honduras quién encabezaba la lista con un 19.35% de decrecimiento, seguido por Costa Rica con una disminución de 16.54%, Guatemala con un 14.26%, El Salvador con 13.95% y Nicaragua con un 9.38% de disminución respecto al 2008 (Ver anexo 10).

Por otra parte, los países que más han participado en las exportaciones intrarregionales, durante el período de 2001 al 2015, son Guatemala, Costa Rica y El Salvador; le siguen en su orden, Honduras y Nicaragua (Ver anexo 9).



**GRÁFICO 15: CENTROAMÉRICA. Exportaciones por país hacia el mercado intrarregional, 2001 – 2015.**  
(US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).

Por otra parte, el gráfico 16 permite observar cuál es la participación de las exportaciones hacia el mercado intrarregional respecto a las exportaciones totales de cada uno de los países de la región centroamericana. En este sentido, El Salvador es el país que destina, en término de valores, una mayor cantidad de sus exportaciones al mercado intrarregional. En cambio, el país que menos de sus exportaciones destina hacia el mercado intrarregional es Costa Rica.

Para el año 2015, El Salvador destinó el 50.41% del valor de sus exportaciones totales al mercado intrarregional, lo que muestra la importancia que el MCCA representa para El Salvador. En segundo lugar se encuentra Guatemala, con un 43.94% del valor de sus exportaciones, le sigue Nicaragua con 24.72%, luego Honduras con un 24.44% y en último lugar se encuentra Costa Rica, quien en 2015 destinó el 22.85% del valor de sus exportaciones totales al mercado intrarregional (ver anexo 11).

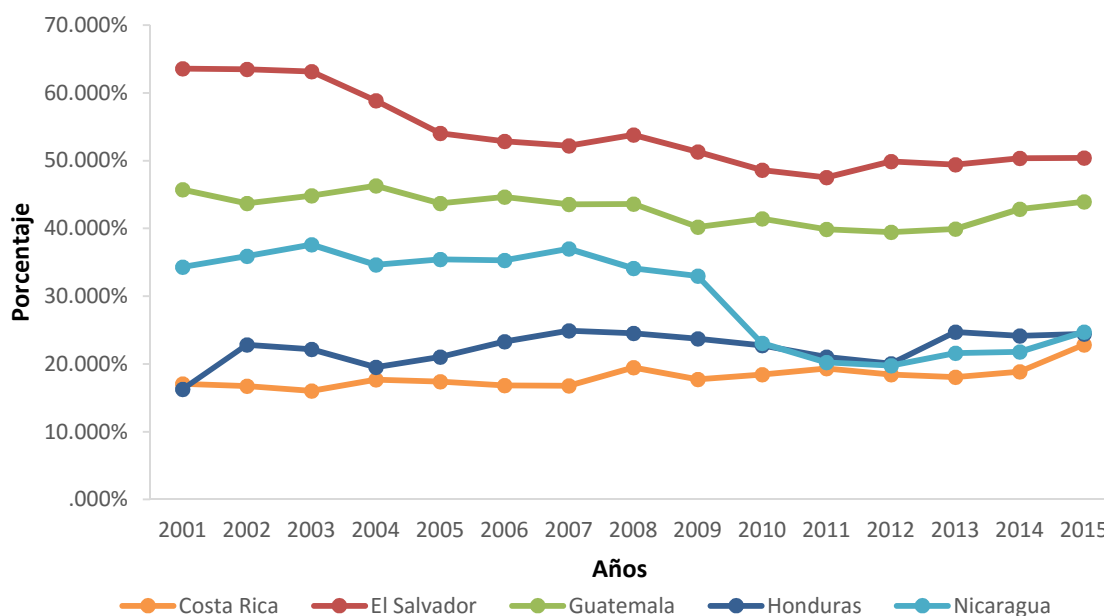
No obstante, vale la pena resaltar que el valor de las exportaciones destinadas al mercado intrarregional del año 2015 de El Salvador, Guatemala y Nicaragua son menores que las destinadas al mercado intrarregional en el año 2001. Para el año 2001, El Salvador destinó

al mercado intrarregional el 63.59% del valor de sus exportaciones totales versus el 50.41% que destinó en el año 2015. Asimismo, Nicaragua destinó al mercado intrarregional el 34.30% del valor de sus exportaciones totales versus el 24.72% que destinó en el año 2015.

En cuanto al comercio intrarregional, la CEPAL señala que:

*Si bien las exportaciones intrarregionales han adquirido relevancia, los países de la subregión centroamericana siguen obteniendo buena parte de sus bienes en el mercado del resto del mundo (en 2012 del mercado intrarregional provinieron el 12,8% de sus insumos y el 87,2% restante fue extra región). (Cordero, 2013: 33)*

**GRÁFICO 16: CENTROAMÉRICA. Exportaciones intrarregionales respecto a las exportaciones totales por país, 2001 – 2015.**  
(Porcentajes)

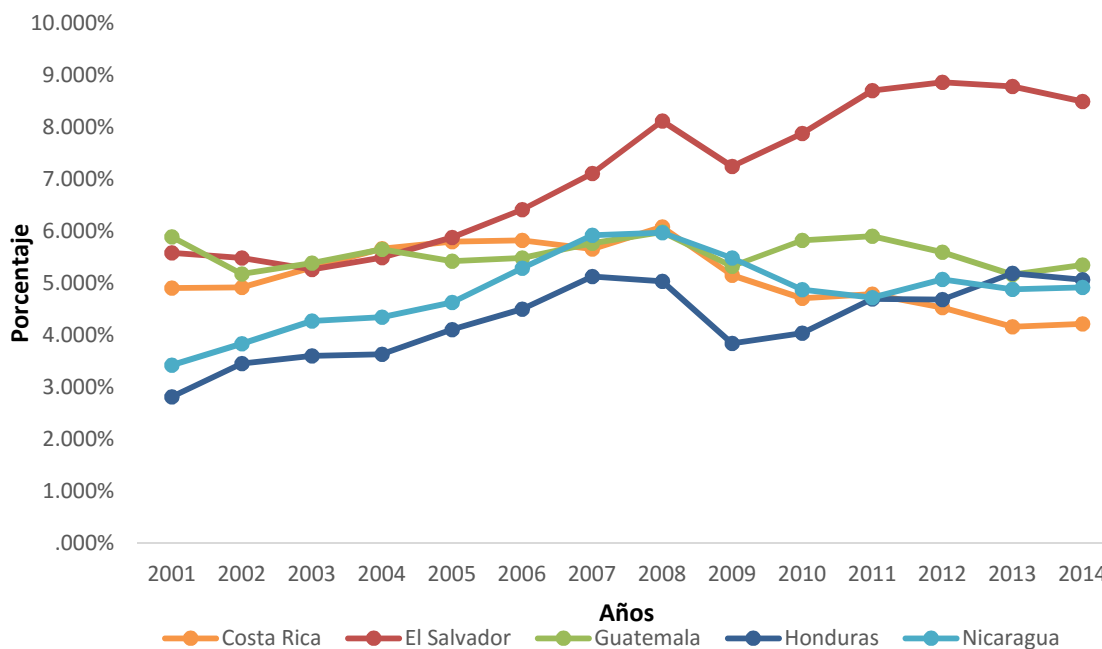


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).

Finalmente, el gráfico 17 muestra la participación del valor de las exportaciones, destinadas al mercado intrarregional, en el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país.

En este sentido, el valor de las exportaciones intrarregionales de El Salvador son las que significan el mayor aporte en términos del PIB nacional; en cambio, el país cuyas exportaciones tenían menor peso respecto a su PIB era Honduras, hasta el año 2011 en el que Costa Rica empezó a ocupar su lugar.

**GRÁFICO 17: CENTROAMÉRICA. Participación de las exportaciones intrarregionales respecto al PIB a precios corrientes por país, 2001 – 2015.**  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).

Es decir, para el año 2014, el valor de las exportaciones de El Salvador destinadas al mercado intrarregional representó el 8.50% de su PIB a precios corrientes, seguido de Guatemala con un 5.35%, Honduras con 5.07%, Nicaragua con 4.92% y Costa Rica con un 4.22% respecto a su PIB.

Por tanto, durante el período analizado, el comercio intrarregional como proporción del PIB de cada uno de los países fluctuó entre el 2% y el 9% del PIB a precios corrientes de los mismos.

Asimismo, es importante señalar que el peso del valor de las exportaciones destinadas al mercado intrarregional como proporción del PIB disminuyó en 2014 para El Salvador y Honduras (ver anexo 12).

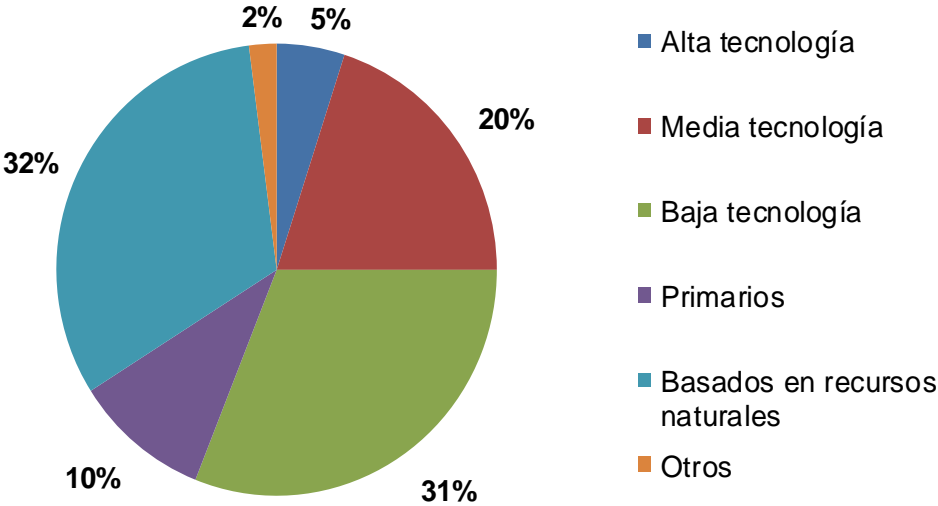
Es importante destacar que el mercado interno centroamericano se distingue por ofrecer productos de baja o mediana intensidad tecnológica o que incorporan un bajo valor agregado, esto se debe a la capacidad productiva que poseen los países de la región.

Ejemplo de ello es el caso de El Salvador, cuya especialización se encuentra en las industrias con bajos niveles tecnológicos e innovadores.

El gráfico 18 muestra el contenido tecnológico de las exportaciones intrarregionales del MCCA en 2013. Además, en este se evidencia que en el MCCA se caracteriza porque el 32% del total de productos exportados son basados en recursos naturales. Asimismo, el 31% de su comercialización de productos es de baja tecnología o de bajo valor agregado y sólo el 5% de éstos posee altos niveles tecnológicos. Por otra parte, el 10% de los productos que se exportaron en 2013 fueron primarios.

**GRÁFICO 18: CENTROAMÉRICA. Exportaciones al MCCA de acuerdo con su intensidad tecnológica, 2013.**

(En porcentaje respecto a las exportaciones totales)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2015: 36)

Cordero (2013) señala que en la categoría de productos de bajo nivel tecnológico se encuentran productos como el papel higiénico y el jabón; entre los productos basados en recursos naturales se tienen los productos de panadería y algunas preparaciones alimenticias y entre los productos primarios se encuentran los aceites de palma y los aceites de petróleo (Cordero, 2013: 34, 35).

#### **2.4.4. Valoración del proceso de Integración Económica en el período de 2001 a la fecha, a la luz del desarrollo productivo equilibrado.**

Con base en lo expuesto en los apartados anteriores respecto al proceso de integración económica, a partir del año 2001 a la actualidad, se concluye lo siguiente:

El objetivo de alcanzar la integración Económica Centroamericana sigue estando en proceso pese a que el proceso de integración tiene más de 55 años de existencia. La integración centroamericana ha ido avanzando con el pasar de los años y también ha retrocedido en algunos aspectos.

Tras revisar los distintos hechos que han caracterizado el proceso durante los años, puede decirse que la integración económica se ha dado a diferentes velocidades y en distintas direcciones para los países de la región. A diferentes velocidades debido a la facultad que tienen los países de realizar convenios entre ellos; por ejemplo, en materia de la unión aduanera, tal es el caso de Honduras y Guatemala que actualmente se encuentran en la etapa de implementación de una unión aduanera entre ambos territorios. Sin embargo, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica se han quedado fuera y por tanto, atrás en la profundización del libre tránsito de mercancías entre sus territorios; así como en el establecimiento de una política externa común y en la definición de una figura administrativa-institucional que garantice la distribución de los ingresos arancelarios de los países en cuestión.

Asimismo, se están dando retrocesos en cuanto al establecimiento del arancel externo común en la región; debido a que los países centroamericanos, pese a encontrarse en un proceso de integración económica, tienen la facultad de celebrar acuerdos comerciales con terceros, sean estos de carácter bilateral o multilateral. Por lo que, en la medida que no todos los países miembros de la región participen y ratifiquen los acuerdos comerciales con terceros, lo que se está haciendo es socavar la integración económica centroamericana y retroceder en la construcción de un arancel externo común, puesto que solamente algunos países de la región están negociando determinados beneficios o condiciones con terceros y no toda la región en conjunto, permitiendo la existencia de aranceles diferenciados.

Por otra parte, la región centroamericana está ampliando sus horizontes comerciales en busca de la diversificación de sus productos exportables. No obstante, pese al aumento de las exportaciones de la región, las importaciones siguen siendo la principal fuente de intercambio con otros países, lo que explica el déficit en la balanza comercial de la región y

por ende, el carácter estructural del déficit comercial.

Vale la pena señalar que, debido al mayor dinamismo del comercio internacional en el último milenio, el énfasis de la integración no se ha puesto en el desarrollo regional armónico y equilibrado, sino que dicho proceso se ha enfocado principalmente en la apertura comercial y la facilitación del comercio, restando importancia a uno de los propósitos fundamentales de la integración centroamericana, que es el desarrollo integral de la región. Lo anterior se evidencia en las disparidades y divergencias económicas que existen entre los países miembros de la misma región. Por lo tanto, la integración sigue teniendo pendientes las metas que se plantearon al inicio de dicho proceso: distinguir de qué manera pueden reducirse dichas disparidades y discernir la forma en la que se debe redistribuir tanto las ganancias, como los costos de manera equitativa.

De acuerdo con la SIECA (2013: 20), el Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea brinda la oportunidad de ampliar las cadenas de valor de productos y servicios centroamericanos al exterior, debido a las ventajas del libre comercio entre ambas regiones. Por lo que es importante la aplicación de estrategias para fortalecer las cadenas de valor y más importante aún, implementar cadenas regionales de valor que permitan fortalecer la integración e incrementar el bienestar de la población, mediante la generación de mayores niveles de valor agregado, que se traduzcan en un mayor bienestar para los países de la región, puesto que los esfuerzos que se han dado en la región, en materia de cadenas de valor, han sido aislados y bajo una lógica aperturista y no integracionista. Asimismo, se debe procurar el desarrollo equilibrado de los países y disminuir progresivamente las prácticas que benefician a unos, en detrimento de otros países.

Por otra parte, en cuanto a las cadenas de valor en la región centroamericana; es importante el desarrollo de la industria regional, de manera que se puedan obtener un mayor aprovechamiento de los tratados de libre comercio y el acuerdo de asociación. Para ello, se requiere un verdadero interés en el proceso de integración, por parte de los países miembros.

Otro aspecto a resaltar es que entre los propósitos fundamentales del SICA se encuentra la promoción del desarrollo sostenido en la región. Además, en el Protocolo de Guatemala se establece que el proceso de integración económica se encontrará sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y que la estructura institucional de Centroamérica deberá garantizar el desarrollo equilibrado y armónico de los sectores social, económico,

político y cultural. Sin embargo, en el Protocolo de Guatemala no se profundiza el abordaje del desarrollo económico de la región y no se retoma el tema del desarrollo productivo; puesto que en las últimas décadas, los países de la región se han concentrado, a nivel regional y nacional, en participar en zonas de libre comercio de forma competitiva. Asimismo, se ha dejado de lado la implementación de políticas y programas regionales de fomento al desarrollo productivo que, entre otras cosas, faciliten una mejor calidad de inserción a los mercados internacionales como región, la disminución en las brechas de desempeño económico, la sostenibilidad ambiental y equidad social.

No obstante, como una iniciativa unilateral en pro de la transformación productiva y del desarrollo económico, El Salvador presentó en 2014 la “Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador”, donde se reconoce como una línea general de acción la incorporación y el progreso de nuevos proyectos de desarrollo que sean incluyentes y equitativos en los procesos de las empresas; así como se incorpora el progreso técnico como factor para elevar la productividad de aquellos sectores que tienen la capacidad de generar un alto valor agregado, creación de más empleos de calidad, aumentar el nivel de exportaciones y que posean mayores grados de encadenamientos (GOES: 2014). Además, dicha Política aborda la formación y el incremento de habilidades y destrezas de los trabajadores e inversiones en nuevas capacidades y técnicas gerenciales. Asimismo, la Política pretende lograr la vinculación de los sectores productivos estratégicos en las cadenas de valor<sup>18</sup>.

En Guatemala, el Ministerio de Economía presentó a finales de 2015 una propuesta de “Política Industrial Basada en Competitividad e Innovación para Guatemala 2016-2044”. Dicha Política pretende renovar la estructura productiva guatemalteca, a través del fortalecimiento de la base productiva y el fomento de la competitividad y la creación de nuevas fuentes de empleos formales, a través del desarrollo industrial<sup>19</sup>.

En Costa Rica, El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) ha iniciado en el primer trimestre del 2016 con la construcción de una Política de Desarrollo Productivo para Costa Rica, para mejorar la competitividad y la productividad de sus sectores productivos.

En El Salvador, la Fundación CENTROMYPE patrocina el certamen “INNOVAEMPENDE”, cuya iniciativa es del MINEC, con el que se pretende brindar asistencia técnica y económica

---

<sup>18</sup> Para mayor información consultar: <http://www.minec.gob.sv/descargas/presentacion-politica-nacional-de-fomento-diversificacion-y-transformacion-productiva/>

<sup>19</sup> Resumen ejecutivo de la Política disponible en: [http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/folleto\\_politica\\_industrial.pdf](http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/folleto_politica_industrial.pdf)

a emprendedores que desean crear su empresa, financiando el 90% del valor de los proyectos que incluyan aspectos de innovación y desarrollo tecnológico<sup>20</sup>.

A nivel regional, CENPROMYPE ha implementado algunos programas y proyectos para favorecer el desarrollo de los servicios de empresarialidad de jóvenes y mujeres; así como el empleo, el cuadro 7 presenta dos de los proyectos presentados en la memoria de labores del año 2015 y sus respectivos logros.

**CUADRO 7: Proyectos de articulación productiva de CENPROMYPE y sus principales logros, 2015.**

	DESCRIPCIÓN	LOGROS
<b>PROGRAMA FACILIDAD</b>	Promover desarrollo de servicios que generen innovaciones en productos y servicios, así como orientados al fortalecimiento de recursos humanos para la demanda empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 concursos de proyectos desarrollados para brindar recursos de asistencia técnica a proyectos innovadores en el área de servicios para las MIPYME y el empleo.</li> <li>• Apoyo a 25 proyectos seleccionados en concursos de ideas y a cuatro réplicas de proyectos como buenas prácticas, orientadas a mejorar los servicios para las MIPYME y la empleabilidad.</li> <li>• Elaboración de currículos y material didáctico para 22 nuevos servicios de formación y/o mercado laboral.</li> <li>• Diseño de 2 productos financieros para innovaciones y fomento de emprendimiento.</li> </ul>
	Apoyar la identificación de cadenas regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento del diálogo en el Consejo Directivo sobre la</li> </ul>

<sup>20</sup> Para mayor información consultar: <http://www.centromype.org.sv/proyectos/55-innova-emprende>



<p><b>ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y ACCESO A MERCADOS</b></p>	<p>de MIPYME, generar integración entre empresas de diferentes países donde se aprovechen oportunidades de negocio regional y se propicie la vinculación a mercados regionales e internacionales.</p>	<p>articulación productiva y el proceso de internacionalización de la MIPYME en el mercado regional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboración entre SIECA, SITCA y CENPROMYPE en la promoción y facilitación de negocios en la región.</li> <li>• Caja de herramientas, que incluye guías, instrumentos y manuales para empresarios y empresarias del sector turismo y contenidos de desarrollo empresarial para empresas de otros sectores.</li> <li>• Fortalecimiento de la gestión de las instituciones rectoras de la MIPYME, mediante la formación de funcionarios y funcionarias en articulación productiva y herramientas de gestión para la construcción de encadenamientos del sector productivo y de servicios.</li> </ul>
---	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en la memoria de labores de CENPROMYPE, 2015.

Por otra parte, los temas de sostenibilidad medioambiental y la equidad de género han tomado mayor importancia para el SICA y las instancias del Subsistema de Integración Económica en la última década. En este sentido, los organismos de la región han tomado acciones en dichos aspectos. A pesar de ello, sigue encontrándose presente el reto de integrar los mencionados esfuerzos en una política regional de desarrollo productivo equilibrado.

Como un avance para la región, en materia de género y en coherencia con el objetivo de la SIECA de alcanzar el desarrollo equitativo de los países de la región, se encuentra la creación del “Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana” (COMMCA) en el año 2002 y la posterior incorporación del COMMCA al SICA, dentro del Subsistema de Integración Social, en 2005.

El principal objetivo del COMMCA es:

*Promover propuestas de políticas en el ámbito regional orientadas a transformar la condición, situación y posición de las mujeres de la región y a la adopción de una política y estrategia sostenible de equidad de género propiciando el desarrollo de los países que integran el SICA. (COMMCA, 2016)*

Como resultado al trabajo del COMMCA, en 2013 se aprobó la “Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA” (PRIEG/SICA) que sirvió de base para la creación de la política institucional de género de la SIECA. Finalmente, con el fin de promover los derechos económicos de las mujeres, en marzo de 2014 se lanzó la “Política de Género de la SIECA (PG/SIECA), junto al apoyo técnico y administrativo del COMMCA, cuyo objetivo fundamental es *“contribuir a la equidad e igualdad de género a través de la transversalización de la perspectiva de género en todas las acciones que la SIECA lleva a cabo a lo interno y externo”* (SIECA, 2014: 10).

Por otra parte, en materia medioambiental, el SICA cuenta con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) como órgano encargado de la agenda ambiental de la región. Dicha comisión se ha encargado de elaborar y actualizar los Planes Ambientales de la Región Centroamericana (PARCA) y la Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020, cuyo objetivo es la promoción de la integración ambiental con miras a obtener un desarrollo económico sostenible para los países de la región. Asimismo, se han desarrollado agendas en relación a aspectos medioambientales y económicos con el propósito de incorporar en las negociaciones comerciales, bilaterales o multilaterales, el tema ambiental. Sin embargo, se requiere además un enfoque de sostenibilidad medioambiental, debido al desequilibrio existente en el uso de los recursos naturales.

## **2.5. HALLAZGOS DEL CAPÍTULO**

El proceso de Integración Centroamericano ha sufrido una serie de altibajos a lo largo de la historia, es por ello que el análisis del proceso por etapas fue fundamental a lo largo de este capítulo; ya que permitió evidenciar de manera sistemática los avances que se fueron logrando en cada una de dichas etapas y a su vez, permitió establecer una línea cronológica para dividir tanto los principales paradigmas económicos mundiales, como las distintitas apuestas que se hacían en cada época sobre la integración, debido a que no siempre se tuvo el mismo rumbo.

La primera etapa parte de 1950, debido a que en esta década comenzó a suscitarse la concepción y el desarrollo teórico de la Integración en la región Centroamericana. A partir de 1960 comenzó a ejecutarse esta nueva idea, puesto que la iniciativa de buscar la integración en la región Centroamérica surgió como respuesta a la necesidad de insertarse a los mercados, por parte de los países miembros, así como por la búsqueda de un paliativo para el subdesarrollo en el que se encontraba sumergidos.

El nuevo paradigma que se gestó en esta época fue la implementación de un Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, cuyo principal objetivo era mejorar el saldo de la balanza comercial, mediante la disminución de las importaciones provenientes de países externos de la región y sustituirlas por productos generados por los propios países.

Con la implementación del proceso de integración económica en Centroamérica se logró dinamizar el flujo comercial entre los países de la región. Asimismo, se impulsó el desarrollo industrial de estos países, pese a los diversos retos que significaba armonizar las relaciones entre países.

Entre los elementos a resaltar de esta época, se tiene principalmente el rol del Estado, ya que su papel en esta primera etapa fue el de facilitador de la integración, puesto que la consideraba una base para el desarrollo de los países en la región. Por tanto, el Estado era uno de los principales interesados en desarrollar o frenar el proceso, puesto que cada país jugó un papel diferente, donde el compromiso variaba en función de los intereses individuales y sectoriales de cada país; lo cual se convirtió en una de las principales limitantes en el proceso de integración.

En cuanto a los éxitos del proceso de Integración, gestado en la época, se tuvo los beneficios que percibieron las iniciativas privadas y, más concretamente, los grupos que detentaban el poder económico y político en cada uno de los países de la región y que por tanto, eran los que tomaban las decisiones en materia de integración Centroamericana.

En esta época, el discurso político de integración buscaba el bienestar de los países, mediante el desarrollo económico de la región; dicho objetivo se encontró fundamentado en las ideas de tecnócratas que concebían la integración como un mecanismo para superar el subdesarrollo. Sin embargo, el proceso de integración fue desigual entre los países de la región y a su vez, las desigualdades se entrañaban en las estructuras productivas de cada país.

Asimismo, se impulsó cierto desarrollo industrial, potenciado mediante el uso de tecnología innovadora en la región; sin embargo, no existió en ningún momento un desarrollo tecnológico propio, puesto que las industrias instaladas fueron livianas, dedicadas a la producción de bienes de consumo.

El proceso de integración logró desarrollar el mercado intrarregional, incrementando los niveles de consumo de productos de origen centroamericano dentro de la región, lo que mejoró la balanza comercial debido a la disminución de las importaciones de productos de otros países fuera de la región. No obstante, durante esta época, los sectores de la economía que se vieron fomentados fueron: el de bienes de consumo, productos manufacturados, y la industria farmacéutica. Cabe mencionar que uno de los elementos incipientes durante la época, que no tuvo consideración en las agendas sobre integración regional, fue la sostenibilidad ambiental.

La segunda etapa del proceso parte de la década de los 70', donde inició una nueva etapa del proceso de integración marcada por los conflictos que se gestaron en los países de la región; aunado a los conflictos, la región se vio marcada en esta época por las fuertes crisis y las transiciones que se dieron.

Si bien en este periodo los esfuerzos integracionistas se tradujeron en beneficios significativos para los países, estos no fueron equitativos debido a la brecha relativa del desarrollo, ya que el desarrollo se fue encaminando exclusivamente al comercio, dejando a un lado la industrialización. En este contexto, se priorizaron los mecanismos de libre comercio, la armonización de políticas, la creación de un mercado común, las tarifas arancelarias armonizada, entre otros, pero se dejan de lado la adecuación de los instrumentos a las condiciones y propósitos de desarrollo que persiguen los países.

Asimismo, el desarrollo productivo no se gestó de manera equilibrada entre los diversos sectores y mucho menos permitió encadenamientos entre sectores de diversos países, debido a las fuertes tensiones y crisis de esta época que fueron minando el Mercado Común Centroamericano; así este desarrollo productivo se caracterizó por la relegación del sector agrícola.

Otro elemento vital, a finales de la década de los 70', fue la reestructuración del proceso de integración Centroamericana, hacia una perspectiva más integral en el tema de desarrollo productivo; donde se buscó crear enlaces entre sectores y reducir las brechas productivas

entre los países, lo cual coincide con los objetivos que persigue el mecanismo de las cadenas de valor como instrumento de desarrollo productivo. Sin embargo, esta reestructuración en la práctica no pudo llevarse a cabo.

Al contrastar con la época anterior, en este período el papel del Estado fue un poco más dinámico, pero no coadyuvo al proceso de integración per se, ya que en su lugar, sólo fue respondiendo a intereses de sectores económicos minoritarios que tenían el poder de todo el aparato estatal y, por tanto, encaminaban las políticas hacia su propio beneficio. Asimismo, como su incapacidad de estructurar una política externa que le permitiera a los diversos países afrontar las crisis económicas que marcaron la época.

Una tercera etapa se vislumbró posteriormente con una reactivación del proceso de integración Centroamericano, ya que en 1993, se firmó el Protocolo de Guatemala, lo cual aunado con el cambio de paradigma en el contexto mundial, significaron el punto de transición a una tercera etapa en la historia de la integración Centroamericana.

El cambio de paradigma se dio a raíz de la implementación del Consenso de Washington en América Latina y por ende, en la región Centroamericana, con el fin de insertar a estos países a un mercado mundial, donde el neoliberalismo era el predominante y sobre el que se esgrimieron todas las normativas de la época.

Fue una época de muchos cambios en la región, ya que se suscitaron cambios sustanciales en los acuerdos regionales y subregionales, debido a la suscripción por parte de los países Centroamericanos a tratados bilaterales o multilaterales, en pro del comercio en la región, frente a otros países.

Con la suscripción al Protocolo de Guatemala surgió el Subsistema de Integración Económica, el cual le dio una mayor preponderancia a la parte económica de la integración regional, así como fomentó la incursión de tratados en ámbitos no sólo económicos y comerciales, sino también a otros ámbitos como: el político; medio ambiental; cultural; migratorio; de educación; de seguridad, entre otros, ya que buscó crear la definición de un modelo de integración que permitiera la coexistencia de diferentes situaciones y ritmos, dejando a cada Estado la potestad de fijar sus propios compromisos. Es decir, ya no se tiene una obligación común para todos los países, que puedan estar fuera de su capacidad para lograr dichas obligaciones.

Por tanto, con esta nueva visión de la integración Centroamericana, se buscó un ambiente normativo menos aislacionista y una profundización en el ámbito económico para lograrlo; sin embargo, el Protocolo de Guatemala como tal, fue un instrumento débil para lograr los objetivos planteados, ya que algunos de estos pueden verse mermados en su consecución por tratados bilaterales o multilaterales con terceros países que no forman parte de la región centroamericana, lo cual socavó en gran medida los impulsos integracionistas de esta época.

Asimismo, otra falencia del Subsistema de Integración Económica radicó a nivel institucional, puesto que se crearon nuevos órganos o instancias administrativas con roles y competencias que no se definen certeramente y generó ambigüedad en cuanto a la toma de decisiones, respecto a los alcances del SICA.

Otra de las limitantes fue la inexistencia de políticas que permitan lograr un desarrollo equilibrado entre los países de la región, puesto que no hubo políticas en el Protocolo de Guatemala que permitieran disminuir las asimetrías y desequilibrios económicos y sociales entre los países, cuya profundización ha sido históricamente motivo de crisis en los avances hacia la integración regional; como el fracaso del Mercado Común Centroamericano, debido a las desigualdades entre los países.

Por tanto, no existieron políticas que permitieran mejorar la equidad y el desarrollo, que aumenten la productividad pero que vayan de la mano con el desarrollo de las naciones que más lo necesitan. Tampoco existió un proceso de integración que permitiera incluir y eslabonar todos los sectores productivos de los países y no sólo políticas sectoriales que beneficien a grupos de poder, como se ha visto históricamente con la entrada en vigor de paradigmas económicos como el neoliberalismo. No obstante, el Protocolo de Guatemala sí contempló compromisos en materia de políticas sectoriales, pese a que el neoliberalismo las rechaza y abandona de manera medular.

Entonces, puede observarse que no existió un lineamiento estricto del Protocolo de Guatemala con las corrientes de este nuevo paradigma. Asimismo, se dieron lineamientos normativos sobre el escenario al que se quería llegar en materia agropecuaria, industrial, de comercio y de servicios.

En una cuarta y última etapa, pasando de una época de conflictos y de muchas dificultades para Centroamérica, la región se inserta en nuevos retos a partir de 2001, año que marca un corte en el proceso, debido al cambio de énfasis, dirigiéndolo al establecimiento de una

Unión Aduanera. Asimismo, en este periodo se dio la suscripción al CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (ADA); así como los impulsos por la facilitación del comercio intrarregional y el perfeccionamiento de la libre circulación de mercancías tomó más fuerza durante esta época.

Hasta 2013 se firmaron aproximadamente veintidós acuerdos de libre comercio por los países de la región Centroamericana, tanto a nivel intrarregional como extrarregional, ya sean estos de carácter bilateral o multilateral, que pese a sus beneficios en materia de facilitación del comercio, trajo también complicaciones al proceso de integración, puesto que algunos de estos tratados socavaron el proceso de integración regional, debido a la entrada en conflicto sobre cuál predominaría, si estos acuerdo bilaterales o multilaterales o por otra parte, iba a predominar el Tratado General de Integración Económica.

Por tanto, luego de estudiar las distintas etapas puede evidenciarse que las intenciones y propuestas sobre integración regional en Centroamérica siguen vigentes. Durante las primeras etapas analizadas en el capítulo, se dieron al principio pasos agigantados con la consecución de un Tratado General de Integración, el cual sirvió base para implementar esta nueva visión, la cual permitiría a Centroamérica posicionarse de mejor forma en la economía mundial, ya no de forma interdependiente, sino como un conjunto, unificados, con un marco legal afín a todos los países y con la visión de integrarse plenamente.

Sin embargo, en muchos aspectos, esto quedó solamente relegado al papel, ya que no se tuvieron avances significativos en todos los objetivos que se plantearon desde un primer momento. De igual forma, durante la segunda etapa se dio un proceso bastante incipiente para la región, ya que en esta época no hubo mayores avances en cuanto a integración regional debido a las crisis y los conflictos entre los mismos países.

Asimismo, el proceso de integración se ha dado a diferentes velocidades y en distintas direcciones para los países de la región, debido a la facultad que tienen los países de realizar convenios entre ellos; también surgen limitantes en cuanto a políticas arancelarias externas, debido a que los países de la región han firmado acuerdos comerciales con terceros, ya sea de carácter bilateral o multilateral. Por lo que, en la medida que no todos los países miembros de la región participen y ratifiquen los acuerdos comerciales con terceros países, lo que se está haciendo es socavar la integración centroamericana y retroceder en la construcción de un arancel externo común.

El dinamismo comercial alcanzado en esta última época no se ha gestado debido a un impulso en la producción industrial de la región; sino que, por el contrario, los principales lineamientos y políticas fueron encaminados hacia la consecución de un área comercial que facilite el transporte de bienes de consumo y a la comercialización de los mismos, no a incentivar ni articular de ningún modo la producción o diversificación de los productos que ya se elaboran en la región.

Por tanto, surge la necesidad de potenciar la industria mediante una herramienta como las cadenas de valor, lo cual permite un mayor aprovechamiento de los tratados de libre comercio y los acuerdos de asociación. Todo esto con énfasis en el desarrollo productivo equilibrado; es decir, el desarrollo industrial de un sector no sólo debe darse a ese nivel, sino que debe servir como potenciador y eslabonador de otros sectores económicos, sin socavar los grupos minoritarios o con poca capacidad de inserción en el mercado y que no se sigan ampliando las brechas productivas entre los diversos sectores.

Por otra parte, la sostenibilidad ambiental y la equidad de género han adquirido mayor importancia para las instituciones integracionistas en la última década, en la que los organismos de la región han tomado acciones en dichos aspectos. A pesar de ello, sigue encontrándose presente el reto de integrar los mencionados esfuerzos en una política regional de desarrollo productivo equilibrado.



## **CAPÍTULO 3**

### **PROPUESTA ALTERNATIVA PARA POTENCIAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO CON EQUIDAD DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA DESDE UNA PERSPECTIVA NO NEOLIBERAL.**

En los capítulos anteriores se planteó un marco teórico sobre las cadenas de valor, donde se abordaron diferentes enfoques existentes en materia de cadenas y los antecedentes teóricos del surgimiento de éstas, posteriormente se realizó un análisis histórico de las diferentes etapas del proceso de integración económica centroamericana, a la luz del desarrollo productivo equilibrado. Además, se presentó la propuesta de un nuevo concepto de cadenas de valor, bajo un enfoque post neoliberal, que incluye diversos elementos fundamentales o claves para el desarrollo productivo equilibrado de la región centroamericana.

Por ello, en el presente capítulo se exponen los elementos fundamentales para una propuesta alternativa para potenciar el desarrollo productivo de la región centroamericana, basado en las cadenas de valor. No obstante, esta propuesta no se circunscribe estrictamente a la corriente ortodoxa, sino que se retoman los elementos del concepto de cadenas de valor, desarrollados previamente, de forma que se incorporen dichos elementos que generalmente, bajo un enfoque post neoliberal, se dejan de lado.

El capítulo se divide en tres grandes partes, en la primera se realiza una breve caracterización del desarrollo productivo en Centroamérica; donde se abordan los temas de la heterogeneidad estructural, la estructura del empleo y la articulación productiva.

En la segunda parte se identifican algunos de los retos y dificultades del proceso de integración económica y de las cadenas de valor en el marco de la integración, para finalmente abordar y desarrollar los elementos claves para elaborar una propuesta de desarrollo productivo alternativa, basada en un concepto heterodoxo de las cadenas de valor. Dentro de los elementos claves se desarrollarán: la gobernanza de las cadenas de valor, el papel del Estado, la estructura productiva, la sostenibilidad ambiental, el patrón de consumo y la inserción al mercado global.

### **3.1. CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN CENTROAMÉRICA**

Previo a hablar sobre desarrollo productivo, es necesario abordar uno de los fenómenos que se manifiesta en muchas estructuras productivas de países subdesarrollados, este es, la heterogeneidad estructural.

Por su parte, Raúl Prebisch desarrolló las ideas fundamentales sobre el estructuralismo en Latinoamérica. No obstante, el término de heterogeneidad estructural fue acuñado por Anibal Pinto, en sus estudios realizados en la década de 1970; sistematizando el concepto y otorgándole la relevancia que ésta juega en el subdesarrollo de los países.

#### **3.1.1. Heterogeneidad estructural**

Las estructuras productivas están conformadas por sectores que permiten aumentar la productividad media, estimular la demanda, incrementar el empleo o servir de impulso a otros sectores. Sin embargo, no todos los sectores dentro de una estructura productiva tienen dichas virtudes; por tanto, en la dinámica entre sectores disímiles de una estructura productiva se encuentra el surgimiento de la heterogeneidad estructural.

La heterogeneidad estructural surge de la concepción de una economía dual, en el que existen niveles radicalmente asimétrica de productividad, es justo sobre esto en lo que Pinto (1968) identifica el origen de la heterogeneidad estructural, al asociar los desniveles de productividad como el resultado de una concentración de progreso técnico en los diferentes puntos de la estructura productiva. La concentración de dicho progreso técnico, así como del capital, no se difunde hacia sectores con oportunidades de mano de obra y recursos naturales, lo que provoca que los sectores con altos niveles de productividad retengan los beneficios que ésta genera, impactando de esta forma la propia distribución del ingreso.

De acuerdo con Rodríguez (1998), la heterogeneidad estructural puede definirse desde la estructura productiva, cuando en la economía existe un sector con una productividad del trabajo relativamente alta y otro sector donde la productividad del trabajo es relativamente baja. Es decir, cuando en una economía existe mano de obra ocupada en sectores con productividad relativamente alta, pero a la vez hay mano de obra ocupada en sectores cuya productividad es relativamente baja o se encuentra subempleada.

Definir la heterogeneidad estructural bajo dos enfoques permite comprender que es un fenómeno que afecta no sólo la estructura productiva, impactando en el crecimiento económico, sino que afecta la capacidad de absorber la fuerza de trabajo en los sectores

formales de la economía, considerados los más productivos.

Infante (2011b), a través de un estudio de corte horizontal para 17 países de América Latina en el 2007, muestra cómo la heterogeneidad estructural se relaciona con diferentes indicadores de desarrollo económico, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- Los países con mayor grado de heterogeneidad estructural tienen un nivel de PIB por ocupado inferior que el resto.
- Los niveles del PIB per cápita se relacionan de forma inversa con el grado de heterogeneidad estructural.
- El porcentaje de población en condiciones de pobreza está relacionado de forma directa con el grado de heterogeneidad estructural.
- Teóricamente se esperaría que si la desigualdad en la distribución del ingreso es grande existirá mayor heterogeneidad estructural. No obstante, en el estudio realizado por Infante no se logró determinar una clara relación positiva entre ambas variables.
- Sólo algunos países con alto grado de heterogeneidad estructural son poco exitosos en la expansión del comercio internacional.
- La heterogeneidad estructural impacta de forma negativa el crecimiento del producto en la dinámica de la productividad económica.
- Una mayor homogeneidad en la estructura productiva implica menor volatilidad en el crecimiento económico.
- Tasas bajas de productividad están relacionadas a estructuras productivas más heterogéneas.

Con esto se pone de manifiesto el impacto que tiene una estructura productiva poco equilibrada en el desarrollo económico de los países. De igual forma, al enmarcarlo en el proceso de la integración, si en los países de la región coexisten sectores o sus economías mantienen grandes desigualdades, repercutirá directamente en la capacidad para articular de forma exitosa sus estructuras productivas y se difundan los beneficios económicos esperados a todos los agentes económicos.

Por otra parte, un análisis importante que se desprende de los estudios estructuralistas es la división de las economías en dos grupos: las del centro y las de la periferia. Prebisch se basa, para definir la clasificación de centro y periferia, en la capacidad de difusión del progreso técnico.

Por tanto, una difusión lenta y desigual del progreso técnico caracteriza una economía periférica y es a través de la innovación que se impulsa el desarrollo económico. Asimismo, en una economía periférica se distinguen grandes desequilibrios, generándose procesos desiguales entre regiones, principalmente porque las nuevas tecnologías son absorbidas por algunas de las actividades, principalmente las que están enfocadas a la exportación (Infante, 2011a: 33-34).

Según Infante (2011a), el progreso técnico en los países periféricos producen una estructura que se caracteriza por ser especializada y heterogénea. Por un lado, es especializada porque se alcanza un bajo grado de división social del trabajo, debido a la existencia de pocos sectores; y por el otro, es heterogénea porque los sectores de elevada productividad, comúnmente los sectores exportadores, coexisten con sectores de baja productividad principalmente enfocados en la subsistencia.

Para Pinto, las diferencias en productividad marcan la diferencia entre las economías periféricas respecto a las economías del centro. Una de las principales características que mantienen las economías periféricas es el elevado nivel de subempleo en la fuerza de trabajo, originado principalmente por la incapacidad del sector formal de absorber la fuerza de trabajo en actividades de alta productividad. En las economías que presentan una gran heterogeneidad estructural, el subempleo urbano se origina en actividades de baja productividad en el comercio, los servicios y sobre todo en el sector secundario (Rodríguez, 1998: 3-4).

Es importante señalar que el análisis de centro y periferia puede ser utilizado para un país en específico, como se ha hecho mención, cuando existen sectores con marcadas diferencias. Estos pueden ser identificados como sectores periféricos dentro de una misma economía, debido a que se les hace difícil alcanzar el cambio tecnológico para lograr desarrollar niveles de productividad similares a los sectores que absorben de manera más fácil las nuevas tecnologías.

La distinción entre el centro y la periferia son conceptos enmarcados en un sistema de interacciones entre ambos a lo largo del tiempo. Por lo tanto, es esta dinámica conjunta entre centro y periferia lo que va a definir su estructura y su profundidad, así como la intensidad del aprendizaje tecnológico, los patrones de especialización y el crecimiento de largo plazo. Lo ideal es buscar la convergencia entre las estructuras del centro con las de la periferia, para ello, como se ha evidenciado de forma empírica, las fuerzas del mercado dejadas a su

libre regulación han demostrado ser ineficaces para lograr tal convergencia (Infante, 2011a).

Como se ha señalado, la heterogeneidad estructural tiene su raíz en la diferencia en las productividades, tanto de países como entre sectores de una misma economía. En este sentido, uno de los determinantes fundamentales de la productividad es la capacidad tecnológica, bajo un enfoque heterodoxo, este tema ha sido estudiado principalmente cómo el impacto que las disparidades tecnológicas internacionales tiene sobre los flujos comerciales y la división internacional del trabajo.

De acuerdo con Cimoli et al. (2005: 11-12), en el modelo propuesto por Vernon, la difusión de la tecnología no es inmediata; por lo tanto, los países más avanzados tienen una ventaja en la medida que los países rezagados buscan una forma de emular dicha tecnología, lo que les permite tener una mayor participación en el mercado mundial. No obstante, cuando las tecnologías se vuelven estandarizadas esta desventaja tecnológica se vuelve irrelevante y cobra relevancia la competitividad vía costos de las materias primas y la fuerza de trabajo. Por tanto, en el largo plazo el crecimiento económico vendrá dado por la capacidad de reducir las brechas tecnológicas de manera rápida.

Finalmente, la región centroamericana se caracteriza por mantener marcadas desigualdades; tanto entre las estructuras económicas de los países que la conforman, como dentro de cada país donde coexisten estructuras productivas disimiles y concentradas en pocos sectores. Por lo tanto, realizar un análisis de los factores determinantes de la heterogeneidad estructural; es decir, la estructura del empleo y la productividad expresada en la capacidad tecnológica, es indispensable para poder comprender el estado del desarrollo productivo.

### **3.1.2. La estructura del empleo en Centroamérica**

Como se ha mencionado, el empleo es una de las variables determinantes de la heterogeneidad estructural que afecta directamente el desarrollo productivo; por lo tanto, se hará una breve caracterización de la situación del mercado laboral en la región centroamericana, puesto que esta es una variable fundamental que debe ser incorporada al análisis del desarrollo productivo, debido a la estrecha relación que guardan entre sí. A continuación se hará una revisión de las principales características del empleo en la región.

En este sentido, los países centroamericanos<sup>21</sup> tienen características distintas, las cuales

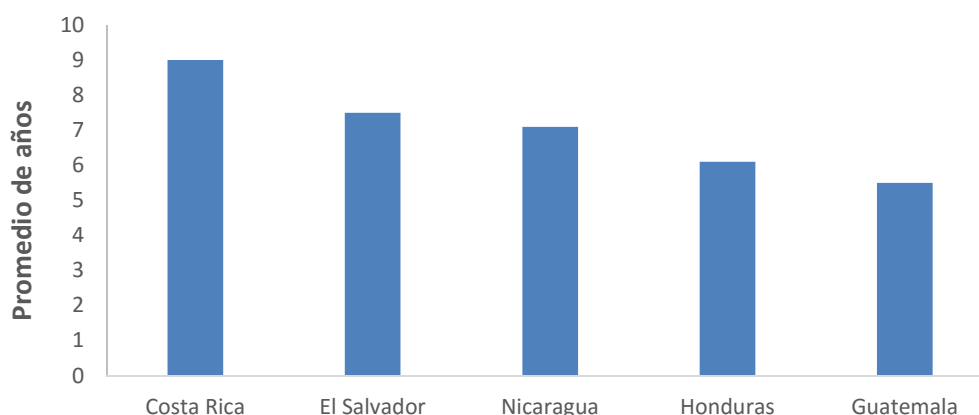
---

<sup>21</sup> Se tomará en cuenta como Centroamérica a: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica.

vienen dadas por extensión de territorio, distribución sociodemográfica, distribución e importancia relativa de las diferentes actividades económicas y la visión política que influyen en las diferentes políticas que aplican los gobiernos. Por tanto, generalizar el mercado laboral de una región tan heterogénea no es una tarea fácil; sin embargo, pueden mencionarse algunos rasgos comunes entre los países centroamericanos, estos son: niveles altos de subempleo, alta concentración de la población en el sector informal, mano de obra poco calificada y una población rural con un peso importante.

En cuanto a la poca cualificación de la mano de obra que caracteriza la región, esto puede mostrarse a través de la cantidad de años promedios de estudio. Para el 2010, en el Gráfico 19 puede observarse como la edad promedio de los países centroamericanos oscila entre 5.5 y 9 años de estudio, siendo Guatemala el de menor promedio y Costa Rica el país con mayor promedio de años. Esto implica que la mano de obra con acceso a educación, en promedio, sólo ha logrado cursar lo que es la escuela secundaria baja<sup>22</sup>. Entonces, esto implica que el mercado laboral de los países tiene menor capacidad para poder satisfacer una posible demanda de mano de obra especializada, dado que las industrias con mayores niveles tecnológicos y especialización tienen mayores requerimientos en cuanto a educación.

**Gráfico 19. CENTROAMERICA. Promedio años de estudio por países personas entre 18 y 64 años de edad, 2010.**

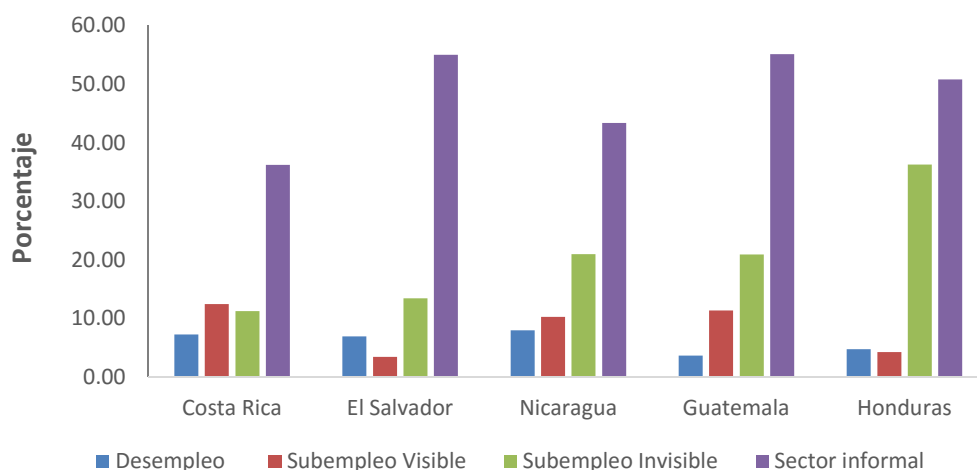


Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>22</sup> El nivel CINE 2 se inicia tras cuatro a siete años de educación en el nivel CINE 1, siendo seis años la duración más común del nivel CINE 1. La edad típica de ingreso al nivel CINE 2 puede variar entre los 10 y 13 años; no obstante, la edad más común es de 12 años. Los programas clasificados en el nivel CINE 2 pueden recibir distintas denominaciones, por ejemplo: escuela secundaria (primer ciclo/grados inferiores, de contar con un programa que abarque los niveles CINE 2 y 3), escuela media, junior secondary school, middle school o junior high school. Si un programa abarca los niveles CINE 1 y 2, se suele utilizar los términos educación elemental o educación básica (segunda etapa/grados superiores). Para propósitos de comparación a nivel internacional, se usa el término “secundaria baja” para denominar al nivel CINE 2 (UNESCO, 2013)

Además, es importante señalar que los países centroamericanos se caracterizan por tener tasas de desempleo relativamente bajas. Por ejemplo, Guatemala en 2010 tuvo la menor tasa de desempleo con 3.7% y Costa Rica la mayor con un 7.3% (ver anexo 13). Sin embargo, esto no es significativo debido a que el desempleo no alcanza a capturar la dimensión real del problema de la región centroamericana, puesto que no incluye a las personas que se encuentran subempleadas, lo cual representa uno de los mayores problemas que enfrentan los países de la región en materia de empleo.

**Gráfico 20. CENTROAMÉRICA. Niveles de desempleo, subempleo visible e invisible y sector informal, 2010.<sup>23</sup>**  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT (2012)<sup>24</sup> y de Zabaleta, M. (2013: 19).

Como puede observarse en el Gráfico 20, la tasa de desempleo de los países se encuentra en todos los casos por debajo de la tasa de subempleo. En condición de subempleo visible se encuentran aquellos trabajadores que laboran menos de 40 horas a la semana, de forma involuntaria. En cambio, en el subempleo invisible se encuentran los trabajadores que laboran 40 horas o más, pero que obtienen ingresos menores al mínimo establecido por ley

<sup>23</sup> Para Costa Rica se utilizaron los datos del subempleo disponibles en el 2009, ya que a partir de 2010 se dejó de utilizar la categoría de subempleo. En cambio, para Nicaragua sólo se encontró disponible el subempleo para 2008 (OIT, 2012). Asimismo, para Nicaragua se utilizaron los datos del sector informal disponibles en el 2009 (Zabaleta, 2013: 19).

<sup>24</sup> El subempleo visible e invisible para El Salvador y Guatemala fueron extraídos de las respectivas encuestas de hogares en el año 2010.

en el país correspondiente (EHPM, 2010)<sup>25</sup>. Dicho dato es importante, ya que el subempleo muestra la incapacidad estructural de la economía de absorber el total de la mano de obra disponible, obligando a los trabajadores a laborar bajo ciertas condiciones que no les benefician, generando así altos niveles de empleo informal y degradación de las condiciones de vida de la población; puesto que, por lo general, las personas en estas condiciones no tienen algún tipo de seguridad social, salario adecuado o empleo estable.

Para contrastar, como se ha mencionado previamente, los países que experimentan heterogeneidad estructural, también se caracterizan por tener altos niveles de ocupación en el sector informal, rasgo alarmante que poseen los países centroamericanos. El Gráfico 20 evidencia que, en países como El Salvador y Guatemala, el sector informal ocupa más del 50%, mientras que Costa Rica, país con menor participación del sector informal, es de un 36.2%. Lo cual es muestra que la situación del mercado laboral es más grave de los que muestra la tasa de desempleo, ya que no se puede considerar que tener desempleo bajo sea un logro para las economías centroamericanas cuando existe un sector informal tan grande que viene a responder a la necesidad de la población que no ha podido ser satisfecha dentro de la dinámica de la economía formal.

Asimismo, aunado a este comportamiento del mercado laboral característico de las economías, la tabla 2 permite observar el importante peso relativo que tiene la población rural; puesto que, para 2010, el porcentaje de población rural de los países oscila entre el 28.2% y 50.6% de la población total.

**Tabla 2. CENTROAMÉRICA. Porcentaje de la población rural respecto al total, 2010.**

<b>Año</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Guatemala</b>
<b>2010</b>	28.266%	35.714%	48.304%	42.745%	50.677%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Esto tiene un gran impacto sobre el empleo en los países, debido a que la población rural es la que tiene menor acceso a educación y por tanto, menor nivel de cualificación. En este

<sup>25</sup> Es necesario tomar en cuenta que la definición de subempleo y la forma de calcularse en cada país puede variar, por lo cual es importante tener en cuenta que estos datos no deben utilizarse como comparables para hacer una tasa promedio regional.



sentido, puede observarse que el porcentaje de la fuerza laboral del sector rural con al menos un año de educación terciaria técnica para 2010 es notablemente inferior a la población que al menos ha finalizado la educación secundaria. Por ejemplo, Honduras posee una población en el área rural del 48.3% (Tabla 2), y tiene un 1.89% femenina y 1.91% masculina rural ocupada con al menos con educación terciaria técnica, mientras que el porcentaje de la población que ha finalizado al menos la secundaria es de 47.53% femenina y 44.22% masculina (Tabla 3).

En este contexto, la situación no es muy distinta para el resto de países, ya que el país que cuenta con menor porcentaje de su población rural con al menos un año de educación terciaria técnica, es El Salvador con un 2.74% y 2.73% para el sexo femenino y masculino, respectivamente, mientras que la población que ha finalizado al menos educación secundaria es de 36.13% y 42.07% para el sexo femenino y masculino, respectivamente (Tabla 3). Por lo que la tecnificación del área rural es muy bajo en comparación al total de la población rural de 35.7% (Tabla 2).

**Tabla 3. CENTROAMÉRICA. Porcentaje de la fuerza laboral en el área rural que ha completado como mínimo un año de educación terciaria técnica y ha completado secundaria, femenina y masculina de 25 a 49 años de edad, 2010.**

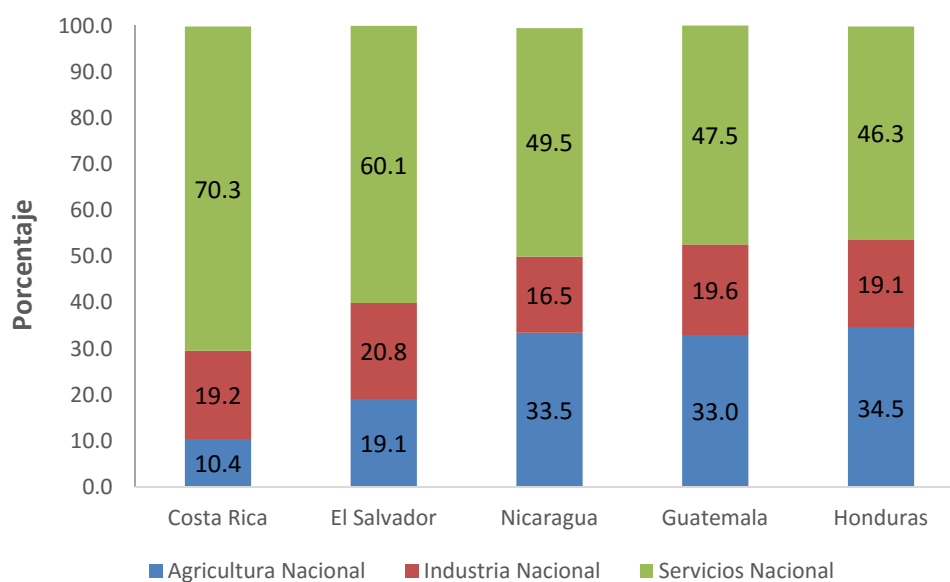
País	Sexo	Educación Terciaria	Educación Secundaria
Costa Rica	Femenino	12,552%	79,625%
	Masculino	10,009%	76,977%
El Salvador	Femenino	2,745%	36,133%
	Masculino	2,732%	42,077%
Honduras	Femenino	1,892%	47,536%
	Masculino	1,913%	44,224%
Nicaragua	Femenino	6,791%	35,913%

	Masculino	3,592%	32,920%
Guatemala	Femenino	1,145%	21,877%
	Masculino	2,431%	35,797%

Fuente: Elaboración propia con datos del BID.

Además, es importante destacar que el empleo de la región se caracteriza por ubicarse principalmente en el sector de los servicios; como puede observarse en el gráfico 21, en el año 2014 la población se ubica principalmente en dicho sector.

**Gráfico 21. CENTROAMÉRICA. Distribución de la población ocupada por actividad económica, 2014**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL stat.

Asimismo, puede observarse como el sector agrícola es el predominante en Nicaragua, Honduras y Guatemala; dichos países son también los países que presentan una mayor proporción de población rural, entre un 41% y 49%. En cambio, en El Salvador la distribución es relativamente similar entre el sector industrial y el agrícola, con un 20.9% y 19.1% respectivamente. Esto muestra como las economías le han apostado a la tercerización de la economía, creando así una base de mano de obra incapaz de incorporarse al desarrollo de

actividades productivas con mayores exigencias.

Como conclusión puede decirse que los países centroamericanos muestran entre sí problemas comunes en sus estructuras del mercado laboral, lo cual indica también que los países cuentan con estructuras productivas con rasgos que afectan de la misma manera al mercado laboral; dado que en todos los países existe una clara tendencia a tener un sector informal grande, bajos niveles educativos en general y sobre todo en el área rural, así como un sector agrícola bastante importante en relación al sector industrial.

### **3.1.3. Articulación productiva**

Las políticas de articulación productiva han tenido un gran impulso en los últimos años en América Latina, ya que son políticas que permiten lograr consensos entre empresas e instituciones para aportar nuevas ideas y alternativas a los problemas productivos ya existentes en la región, brindan una forma alternativa de integrar a los diversos sectores en la economía; precisamente aquellos sectores que muchas veces fueron excluidos en los modelos de producción preponderantes en las regiones.

Durante la década del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, las políticas fueron incipientes; como señalan Benavente J., G. Crespi, Katz et al., (1996):

*Los economistas neoclásicos han descrito de manera bastante peyorativa lo alcanzado por los países latinoamericanos durante el proceso sustitutivo, así como también el papel que desempeñaron las políticas industriales en las décadas de posguerra. Para ellos, la intervención activa de los gobiernos en el campo de la producción manufacturera sólo fue capaz de lograr el montaje de plantas industriales ineficientes y de subsidiar a empresarios rentistas, incapaces de competir en mercados internacionales crecientemente competitivos. (Benavente J., G. Crespi, Katz et al., 1996)*

Por tanto, los autores señalan que no todos los resultados durante le época fueron tajantemente malos, como lo señalan los neoclásicos, ya que realizan la siguiente acotación:

*En nuestra opinión, el proceso sustitutivo desencadenó la creación y difusión de un gran número de instituciones de crucial importancia para el desarrollo del capitalismo. La expansión Industrial indujo la gradual aparición y consolidación de una sofisticada cultura industrial, así como también la acumulación de un vasto arsenal de capacidades tecnológicas internas. (Benavente J., G. Crespi, Katz et al., 1996)*

Asimismo señalan ciertos rasgos sobresalientes de la nueva estructura productiva que surgió en la región, ya que en su análisis establecen que no es posible generalizar o dejar a un lado lo que llaman, “*naturaleza altamente idiosincrática de cada escenario nacional*”. Sin embargo, establecen ciertos elementos que se han dado en la región a raíz de la nueva estructura productiva emergente.

El primero es que la industria de manufacturas ha perdido la preponderancia que tenía en la época de la industrialización por Sustitución de Importaciones. Por el contrario, los recursos naturales, las industrias procesadoras de materias primas y las actividades no transables con el exterior son las que se han convertido en la actualidad en los propulsores económicos y que han podido generar mayores empleos.

En segundo lugar, el aumento de la competitividad, entendida ésta como la competitividad espuria, la cual es exclusiva con respecto a precios y costos laborales, unitarios, que para aumentar se enfoca principalmente en las presiones a la baja de salarios, y que por tanto deja a los países más vulnerables en su balanza comercial. Esta situación provoca que los países en la actualidad se encuentren más expuestos, tanto por sus exportaciones como por sus importaciones y el sector externo es ahora un elemento trascendental en todas las economías latinoamericanas, ya que los países quedan más expuestos frente a la competitividad internacional, puesto que para aumentarla pueden sacrificar los precios y los costos laborales, dándole una mayor preponderancia al sector externo para mejorar la competitividad.

El tercer elemento que resaltan los autores es:

*El grado de concentración económica ha aumentado de manera considerable en los años noventa, a medida que un reducido número de grandes conglomerados nacionales y de subsidiarias locales de firmas transnacionales fueron aprovechando mejor las condiciones operativas abiertas por las nuevas políticas públicas y por el nuevo marco regulatorio imperante hoy en los países de la región. Las empresas pequeñas y medianas (PYME) y las empresas públicas han ido perdiendo participación en la producción manufacturera y en el comercio, como resultado de los programas de privatización, las imperfecciones del mercado y la escasa comprensión de los cambios que el modelo de organización productiva necesita para poder sobrevivir en las presentes circunstancias. Estos hechos han afectado particularmente a las PYME. (Benavente J., G. Crespi, Katz et al., 1996)*

A finales de los años 90' hubo una apuesta por impulsar cadenas de valor en los países de Centroamérica, pero esta apuesta no reivindica la situación de impacto que provocó la desgravación arancelaria, el desaparecimiento de las políticas fomento en los procesos productivos. Además, las apuestas por ciertos clúster o cadenas de valor tenían una lógica bien proyectista; es decir, sólo como un proyecto nada más.

De ahí, no tomaba en cuenta la dimensión macroeconómica, ni el impacto de las anteriores políticas mencionadas supra en el desarrollo productivo nacional y mucho menos en el ámbito Centroamericano.

Por tanto el tercer elemento es posible contrastarlo con la Articulación Productiva dentro de la MIPYME que se está gestando en la actualidad, ya que uno de los ejemplos de integración productiva en el área de América Latina es en el sector MIPYME y, como señala Ferraro y Carlo et al., los distintos países de América Latina fueron impulsando, a lo largo de los últimos 20 años, políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, las cuales pretendían *“mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico, lo cual incluye acciones e instrumentos muy diversos”* (Ferraro y Carlo et al., 2010)

A esto es a lo que los autores denominan “Políticas de articulación productiva”. En este sentido, se señalan dos aspectos sobre las dificultades que estas políticas han sufrido históricamente en América Latina:

*Por un lado, las autoridades políticas pueden considerar que aún no están dadas las condiciones productivas y empresariales para introducir este tipo de políticas, que son más complejas, dentro del tejido productivo; por otro lado, todavía las experiencias realizadas en América Latina no arrojan resultados concluyentes sobre los beneficios obtenidos por este tipo de instrumentos.* (Ferraro y Carlo et al., 2010)

En el caso de América Latina, el sector MIPYME históricamente ha sido un sector que se ha dejado en el rezago por parte de las políticas de articulación productiva, como se ha podido evidenciar en el pasado, los sectores a los cuales se les ha otorgado mayor preponderancia han sido el sector industria, ya que en este sector es que se generó un mayor incentivo sobre políticas que mejorara el desempeño productivo y competitivo de las industrias manufactureras como las maquilas. Como señalan los autores, las políticas de articulación productiva deben ser *“una de las estrategias concretas para enfrentar los desafíos de competitividad, tanto a nivel micro como de subsistemas productivos”*.

Por tanto, la finalidad de las políticas de articulación productiva debe estar:

*Conceptualmente orientadas a facilitar la construcción de ventajas competitivas que surgen principalmente de las interrelaciones creadas y desarrolladas entre empresas e instituciones. En este sentido, la articulación productiva es uno de los instrumentos y herramientas que los gobiernos utilizan para crear condiciones y ambientes técnico-institucionales y económicos donde estas interrelaciones tengan lugar (puedan suceder, se potencien, etc.) de forma positiva y beneficiosa para las empresas y para el conjunto social. (Ferraro y Carlo et al., 2010)*

Como cuarto elemento, señalado por Benavente J., G. Crespi, Katz et al., (1996), pocos países de la región Latinoamericana siguieron un camino de crecimiento equilibrado posterior a la crisis de 1980, y sostienen que:

*El aumento de las tasas de ahorro e inversión y la creación de nueva capacidad instalada parecen haber determinado el crecimiento económico en tales casos. Chile es el ejemplo más claro de este tipo de situación. Otro grupo de países que han dejado atrás esas turbulencias macroeconómicas todavía enfrenta diversos signos de incertidumbre, su rápida tasa de expansión en el decenio de 1990 se debió más a una mayor utilización de la capacidad instalada y a cambios tecnológicos ahorradores de mano de obra que a nuevas inversiones. (Benavente J., G. Crespi, Katz et al., 1996)*

El quinto elemento señalado consiste en la productividad laboral media de la región, la cual según sostienen es incipiente respecto a los niveles internacionales, y como ellos mismos lo mencionan, la “brecha relativa no se está reduciendo significativamente a través del tiempo”. Es decir, en lugar de converger a lo largo del tiempo, la productividad laboral de la región frente a la productividad laboral internacional, de países más desarrollados, ha tendido a divergir y esto amplió la brecha relativa entre las productividades.

Este punto es posible contrastarlo con lo planteado en el Protocolo de Guatemala, donde se establecieron ciertos lineamientos claves a seguir en materia de productividad, con la finalidad de disminuir la brecha relativa que señalan los autores.

**CUADRO 8. Compromisos sobre el mejoramiento de la productividad en el proceso de integración contenidos en el Protocolo de Guatemala.**

Artículo	Compromiso
Art. 32	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar estrategias convergentes para aumentar la competitividad.</li> </ul>
Art. 33	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer estrategias convergentes para promover la formación de los recursos humanos y vincularlos con la estrategia de apertura y transformación productiva que se impulse en la región.</li> </ul>
Art. 34	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutar una estrategia regional para procurar la incorporación de la ciencia y la tecnología en el proceso productivo.</li> </ul>
Art. 35	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora y armonización a nivel regional de la legislación ambiental nacional y el financiamiento y la ejecución de proyectos de conservación del medio ambiente.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1993).

Con base en el cuadro 9, es posible observar que los lineamientos a seguir con el Protocolo de Guatemala giran en el sentido de potenciar la productividad en la región Centroamericana, impulsando a su vez la tecnología, la formación de los recursos humanos y vincularlos con la estrategia de apertura y transformación productiva que se impulse en la región. Estas premisas imprimen ambigüedad en los planteamientos del Protocolo de Guatemala, ya que éste lo que hace es establecer escenarios de llegada; sin embargo, no hubo concreción sobre algunas medidas específicas a tomar para llegar a ese punto.

Asimismo, los autores sostienen una valoración sobre el crecimiento económico, puesto que dividen la historia de la economía regional en una primera fase, donde en 1970 concluyó un largo periodo de crecimiento económico y a partir de 1990, empezaron a surgir los primeros despuntes de recuperación en el crecimiento económico de la región.

Por tanto, la industria deja de tener la preponderancia en el crecimiento de la economía, y los

agentes principales de su potenciación a finales de la década de los 90' se convirtieron en el sector primario y el sector servicios. Por tanto es a partir de esta fecha que se reorienta la producción en la región Latinoamericana y se vuelve más relevante el sector externo en la región.

Otros autores como Padilla y Ramón et al. (2007), señalan a su vez que el punto de inflexión en la reorientación de la articulación productiva se da en 1970, ya que para ellos:

*La década de 1970 marcó un punto de inflexión en ese modelo de desarrollo, al agudizarse los desequilibrios acumulados durante todo el proceso de sustitución de importaciones: pocos encadenamientos productivos, dependencia de insumos y productos intermedios extranjeros, acelerado crecimiento de los servicios públicos con una estructura tributaria deficiente y regresiva. Los déficit en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales de los países latinoamericanos crearon un desequilibrio crítico que debió ser corregido in extremis. (Padilla y Ramón et al., 2007)*

De acuerdo a sus datos:

*La región Centroamericana ha experimentado un crecimiento significativo en las exportaciones desde mediados de la década de 1980, las cuales llegaron a montos equivalentes al 33% del producto interno bruto (PIB) en 1990. En la actualidad, las exportaciones totales superan los 24.000 millones y representan el 25% del PIB regional. (Padilla y Ramón, et al., 2007)*

En cuanto a la estructura de producción del istmo centroamericano, la cual se caracteriza por una elevada participación del sector manufacturero, en específico de las maquilas, pero que a su vez es un punto clave para el análisis de la articulación productiva en la región, ya que la diferenciación principal de las exportaciones de esta región se da de acuerdo a los países de destino de las mercancías. Debido a que estos autores señalan que el principal importador de los bienes industriales que exporta Centroamérica después del comercio intrarregional con Centroamérica misma es Estados Unidos, con un 80% de estas exportaciones, mientras que para el caso de los bienes agrícolas el principal destino es la Unión Europea, con un 90% del mercado de destino de las mercancías.

*La importancia de las exportaciones de productos primarios ha descendido progresivamente en toda América Latina y el Caribe, desde porcentajes cercanos al 50% a principios de la década de los años ochenta, a menos del 30% en 2004. Paralelamente, la contribución de las exportaciones de productos manufacturados,*



*incluyendo la maquila, ha crecido aproximadamente de 50% a 70% en el mismo período. Esto es particularmente relevante para Centroamérica y México, donde las exportaciones de productos primarios cedieron pasó a las exportaciones de bienes manufacturado. (Padilla y Ramón et al., 2007)*

Al ser Estados Unidos y la Unión Europea los principales mercados de destinos para las exportaciones centroamericanas, cabe resaltar la necesidad de buscar nuevos socios comerciales, ya que al depender principalmente de EEUU, esto condiciona el avance económico de Centroamérica frente a las contracciones de la economía norteamericana. Por lo cual deben diversificarse las exportaciones del Istmo y crear políticas anti cíclicas que permitan contrarrestar los shocks económicos inherentes a la dependencia de este país.

Otro elemento a destacar, como lo mencionan Martínez, J. y M. Cordero (2009), es importante:

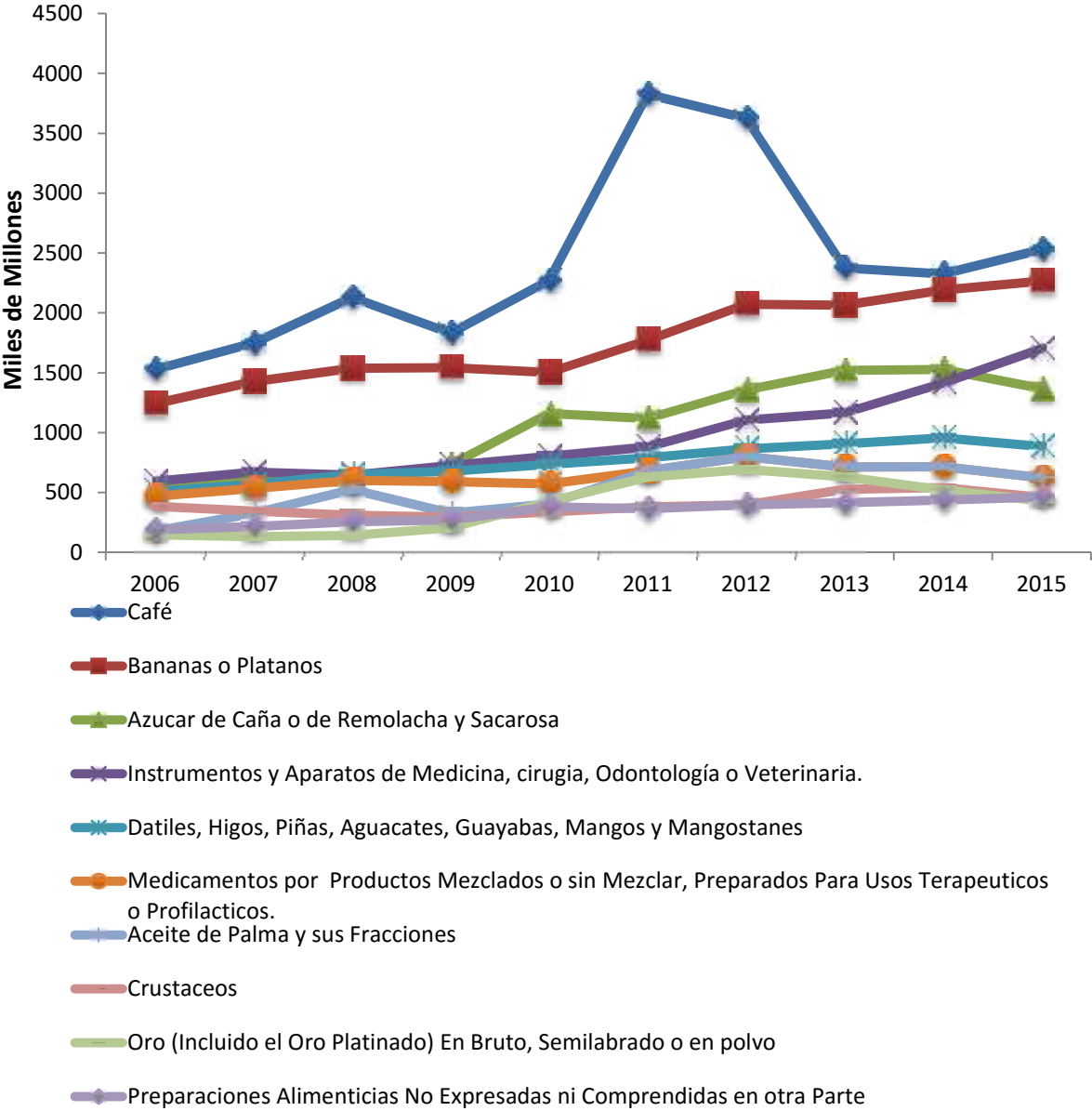
*Diseñar estrategias para fortalecer las cadenas subregionales de valor, ya que, como el mismo comercio intrarregional, constituyen un blindaje contra las rupturas o crisis de las cadenas internacionales de valor. Lo anterior significa que lo importante es diversificarse y buscar mercados globales y no depender de los Estados Unidos. En este sentido, es oportuno explorar mercados emergentes como los asiáticos e intentar vincularse a sus cadenas de valor, sin dar la espalda a los mercados latinoamericanos en general, poco incursionados por las exportaciones y por los promotores comerciales centroamericanos, pero que han mostrado tener un importante componente intraindustrial al igual que el mercado intracentroamericano. (Martínez, J. y M. Cordero, 2009)*

Los autores no quitan el mérito de las decisiones de dinamizar las negociaciones comerciales gracias al “regionalismo abierto” que se implementó con la firma del Protocolo de Guatemala, establecen que “*Centroamérica podría presentarse en el contexto internacional como un bloque que ofrece cada uno de los elementos positivos que cada país puede ofrecer, pero con un mismo marco jurídico*” (Martínez, J. y M. Cordero, 2009).

En el siguiente gráfico pueden evidenciarse los diez productos principales de exportación de la región centroamericana en los últimos 10 años, con lo cual es posible dilucidar que como primer elemento a resaltar de las exportaciones regionales es que los productos que encabezan la lista y han poseído una mayor dinámica a lo largo de los años han sido siempre los productos agrícolas, lo cual siempre ha caracterizado a estos países.

Asimismo el café ha estado a la cabeza, presentando un comportamiento totalmente separado de los demás productos, pero este a su vez, al depender de los precios internacionales, ha tenido un comportamiento muy volátil históricamente. Mientras que por otro lado, los instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria, se han posicionado firmemente desde 2006, y que han tenido una tendencia estable.

**GRÁFICO 22: CENTROAMÉRICA. Principales Productos de Exportación de la región, 2006-2015.**  
(US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Además, entre 2010 y 2011 tuvieron un despunte significativo del resto de productos que se exportaban en igual cantidad hasta esa fecha, situándolo en el año 2015 como el tercer producto de exportación como región, lo cual abre las puertas a dinamizar este sector, ya que cobró fuerza y ha logrado estabilizarse; porque no ha sufrido ningún tipo de desplome por las contracciones económicas internacionales.

A su vez, otro elemento a considerar es la industria de medicamentos, la cual al concluir el año 2015 se sitúa como el sexto producto de exportación de Centroamérica. También las preparaciones alimenticias son productos de exportación distinto de los bienes agrícolas que han cobrado fuerza y se han situado entre los principales productos de exportación.

Esto deja claro que si bien los productos agrícolas siguen teniendo el rol principal en las exportaciones de Centroamérica, están surgiendo sectores en la economía regional que permiten diversificar la matriz productiva de los países, esto con el fin de tener una estructura de producción más diversa, y que permita a herramientas como las cadenas de valor, poder tener un impacto significativo en la elaboración de productos y a su vez en la articulación de los diversos sectores con el fin de encadenarlos a una estructura más completa y diversa que potencie los recursos que ya se tienen.

Por otra parte, como se puede ver en la tabla 4, en los últimos 5 años, se añadieron otros productos industriales, los cuales pueden servir como potenciadores productivos de la economía regional a parte de los productos agrícolas y los 3 productos industriales antes señalados. Con lo cual es posible agregar a la lista los artículos para el transporte o envasado, de plástico; tapones, tapas, capsulas y demás dispositivos de cierre, de plástico, los cuales se sitúan en el décimo lugar de las exportaciones de los últimos 5 años de Centroamérica.

Otros sectores relevantes en la actualidad son: artículos y aparatos de ortopedia, productos de panadería, pastelería o galletería. A su vez por el lado del sector manufacturero textil, las t-shirts, y camisetas, de punto y también calzas, panty-medias, leotardos, medias, calcetines y demás artículos, los cuales son otros dos sectores que han ganado preponderancia en las exportaciones regionales.

En cuanto al rubro de Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos; preparaciones no expresadas no comprendidas en otra parte, también se han situado entre los principales 20 productos de exportación de Centroamérica en los últimos 5

años, al igual que los productos de hilos, cables (incluidos los coaxiales) y demás conductores aislados para electricidad.

En conjunto, estos productos industriales constituyeron para el año 2014 un 32% del total de las exportaciones de los 20 productos principales en Centroamérica, mientras que para el año 2015, el porcentaje fue del 35% del total de las exportaciones.

**TABLA 4. Principales productos exportados por Centroamérica en los últimos 5 años.**

(Miles de Millones)

Descripción	2011	2012	2013	2014	2015
Café	3825.91	3624.77	2376.13	2326.38	2530.09
Bananas, incluidos los plátanos.	1771.94	2071.88	2064.02	2191.62	2265.32
Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria.	878.41	1104.82	1165.43	1413.09	1700.75
Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa.	1117.43	1357.42	1519.96	1527.90	1368.30
Dátiles, higos, piñas, aguacates, guayabas, mangos y mangostanes	788.88	864.80	906.72	957.49	884.77
Aceite de palma y sus fracciones	680.74	800.73	712.58	714.87	623.21
Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos.	545.95	461.43	473.19	503.52	584.92
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte	366.32	397.05	414.53	437.99	462.21
Crustáceos	378.98	397.09	526.89	541.42	458.78
Artículos para el transporte o envasado, de plástico; tapones, tapas, capsulas y demás dispositivos de cierre, de plástico	353.50	412.81	403.85	428.84	438.28
Oro (incluido el oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo	628.63	694.15	631.51	522.00	429.20

Artículos y aparatos de ortopedia, incluidas las fajas y vendajes médico-quirúrgicos y las muletas; tablillas, férulas	298.49	291.64	307.04	292.12	422.41
Carne de animales de la especie bovina, congelada	395.94	447.61	364.95	414.41	361.88
Productos de panadería, pastelería o galletería.	267.96	295.98	294.61	313.61	325.13
Jugos de frutas u otros frutos.	280.72	313.86	310.06	295.77	300.66
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas	217.01	242.32	270.18	281.72	300.46
T-shirts y camisetas, de punto	247.68	272.35	253.33	270.92	290.38
Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos; preparaciones no expresadas ni comprendidas en otra parte.	257.21	190.13	207.97	313.55	288.51
Calzas, panty-medias, leotardos, medias, calcetines y demás artículos.	215.67	261.80	256.98	284.92	286.80
Hilos, cables (incluidos los coaxiales) y demás conductores aislados para electricidad.	241.59	308.09	317.27	325.49	256.24

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

En suma es posible observar que el papel que está jugando la industria es cada vez mayor. No obstante, estos productos por sí solos no pueden hacer crecer la producción de Centroamérica, puesto que de los 20 productos de exportación, los 10 productos antes mencionados que difieren sustancialmente de los productos agrícolas y materias primas, sólo corresponden a un 35% del total exportado (con respecto únicamente a los 20

productos principales, no del total de todas las exportaciones de la región), lo cual sólo es un tercio, no se llega ni a la mitad del total de estas exportaciones para el año 2015.

Es por ello que surge la necesidad de construir una estructura productiva diversificada, la cual se logre a través de un encadenamiento productivo que coadyuve a los demás sectores y que permita dinamizar la industria no sólo manufacturera, sino que de los sectores principales que pueden evidenciarse en el cuadro anterior, ya que estos son hoy por hoy, los más significativos en las exportaciones de la región. De este modo se puede potenciar la producción regional, sin sacrificar a los sectores menos favorecidos, sino que lograría vincularlos a los grandes sectores, y a su vez poder aprovechar los beneficios de la integración centroamericana sin socavar sus principios.

**TABLA 5. CENTROAMÉRICA. Promedio de años de educación finalizados, de 18 a 64 años de edad, ambos sexos, 2011 a 2014.**

País	2011	2012	2013	2014
<b>COSTA RICA</b>	9.20	9.30	9.40	9.60
<b>EL SALVADOR</b>	7.60	7.90	8.00	9.00
<b>HONDURAS</b>	6.20	6.20	6.30	6.70
<b>NICARAGUA</b>	7.20	7.40	-	-
<b>GUATEMALA</b>	5.70	5.90	6.00	6.60

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Con los datos obtenidos en la tabla 5, en promedio, los países de la región Centroamericana que poseen un mayor déficit educativo son Guatemala principalmente, con un promedio que no llega ni a 7 años de educación finalizados. En segundo lugar, Honduras el cual ha rondado entre 6 y 7 años de educación finalizados, un promedio un poco más alentador que Guatemala, mientras que para el caso de Honduras, no se tuvieron datos completos, pero para el año 2011 y 2012, sobrepasaban los 7 años de educación completada.

Por otra parte, los países que mejor se posicionan es Costa Rica, el cual siempre ha tenido un nivel educativo sobresaliente, y que diverge de toda la región. Como se puede evidenciar en el cuadro, ya que sus promedios anuales rondan arriba de los 9 años finalizados en educación, y el país que ha tenido una enorme mejora ha sido El Salvador, ya que pasó en 2011 de tener en promedio 7.6 años de educación finalizada a tener 9 años de educación

finalizada para 2014, lo cual es símbolo de un mejoramiento en las políticas educativas de este país, ya que se ha priorizado en esos años a la educación.

Con estos elementos es posible señalar los siguientes puntos: en primer lugar para buscar una articulación productiva en Centroamérica, se deben potenciar los sectores clave en la economía como los antes mencionados, que permitan aumentar la productividad de éstos, y que a su vez permitan a los demás sectores incluirse para poder coadyuvar a la integración Centroamericana a través de una herramienta productiva como lo son las cadenas de valor.

**TABLA 6. CENTROAMÉRICA. Exportaciones de mercancías a principales socios, 2001 a 2015.**  
(Millones de US\$)

<b>País/Año</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Estados Unidos de América	4353.03	4460.56	4863.56	5198.61	5625.60
El Salvador	841.84	829.32	916.83	997.81	1117.59
Honduras	663.78	669.96	678.25	810.90	949.21
Guatemala	645.40	694.22	742.74	795.60	879.34
Nicaragua	469.17	452.45	497.59	595.56	711.53
Países Bajos	330.31	377.44	436.82	433.35	585.73
Hong Kong , China	37.30	59.41	142.97	148.57	497.91
México	235.54	270.17	345.05	442.91	455.18
Costa Rica	331.50	361.18	369.79	396.73	438.05
Alemania	322.06	302.54	332.20	443.09	426.49
Sub-Total	8229.95	8477.24	9325.78	10263.12	11686.63
TOTAL	10993.42	11145.74	12423.19	13605.37	15585.32
<b>País/Año</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Estados Unidos de América	6103.21	6753.83	7437.62	6724.54	7654.67
El Salvador	1243.13	1467.73	1668.06	1386.33	1618.03
Honduras	1170.12	1422.91	1718.98	1450.30	1573.13
Guatemala	1000.59	1136.25	1300.72	1109.95	1258.71

Nicaragua	800.92	923.84	1111.22	906.24	1072.52
Países Bajos	703.42	704.93	778.34	826.09	860.03
México	505.29	665.23	809.19	664.40	834.27
Costa Rica	498.52	603.30	726.58	629.14	728.16
Panamá	419.03	522.97	689.89	655.81	719.55
Canadá	246.84	261.55	317.46	274.16	567.77
Sub-Total	12691.06	14462.55	16558.06	14626.95	16886.85
TOTAL	17892.07	20976.49	23388.48	21030.27	23948.57
<b>País/Año</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Estados Unidos de América	9067.36	9937.77	9448.20	9711.20	9260.20
El Salvador	1818.50	1860.94	1858.44	1997.82	2004.14
Honduras	1843.82	1915.55	1922.98	1970.82	1997.68
Nicaragua	1335.87	1450.55	1458.93	1547.32	1625.27
Guatemala	1439.26	1422.19	1495.65	1503.67	1592.54
Panamá	861.95	901.57	918.04	1045.00	1013.49
Costa Rica	901.99	934.82	904.85	974.46	937.62
Países Bajos	958.59	1244.41	1228.64	1174.85	919.79
Alemania	891.13	840.06	604.18	692.88	705.43
México	990.10	979.79	814.83	813.05	701.54
Sub-Total	20108.57	21487.65	20654.73	21431.08	20757.71
TOTAL	28546.26	30378.19	29843.21	30247.80	28043.04

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

En segundo lugar, se deben diversificar las exportaciones hacia otros países, ya que el principal socio comercial de Centroamérica es Centroamérica misma, en segundo lugar Estados Unidos, y en tercero como bloque es la Unión Europea. Con esto es posible observar que las exportaciones de Centroamérica están concentradas hacia socios comerciales externos un tanto limitados, lo cual sesga el objetivo principal de un desarrollo



productivo equilibrado.

Al depender en su mayoría de Estados Unidos y la Unión Europea como socios comerciales externos, esto limita el horizonte de posibilidades de producción de la región, por lo cual, para establecer una herramienta productiva como son las cadenas de valor, es necesario diversificar tanto los productos de exportación como los principales socios comerciales, para así no depender únicamente de ciertos países en cuanto a comercio. De lo contrario se estaría cayendo en los errores del pasado, y no podría haber en la región una capacidad de adaptación frente a los shocks económicos que afecten a estas potencias mundiales. Si se diversifican las exportaciones y los socios comerciales, habrá en cierta medida una capacidad de reacción frente a las crisis y las externalidades que a éstos afecten.

Como tercer elemento a resaltar, es la necesidad de una reestructuración sobre las políticas de educación en la región, ya que si existen bases deficientes en la preparación educativa de la población, habrá un sesgo demasiado grande en las productividades de los distintos países. Pero, si se implementan políticas que permitan potenciar este factor, se podrán disminuir las brechas en productividad dentro de Centroamérica, y así tener una capacidad productiva más homogénea, y no tan divergente como ha sido hasta la fecha, donde Costa Rica es el país que más invirtió recursos en la educación, y que por ende en la actualidad es el país con una mejor preparación en cuando a mano de obra y que presenta productividades del trabajo elevadas a comparación de los demás países, cuyos márgenes de productividad laboral son incipientes.

### **3.2. RETOS Y DIFICULTADES DE LAS CADENAS DE VALOR DE CARA AL FUTURO, EN EL MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN.**

En este apartado se abordarán los retos y dificultades en cuanto al proceso de integración económica centroamericana, con base en la realidad económica de la región. Asimismo, una vez expuestas algunas de las dificultades del proceso de integración se abordarán ciertas limitantes en cuanto a las cadenas de valor.

#### **3.2.1. Retos del proceso de Integración Económica Centroamericano.**

En este sentido, la CEPAL expone algunos retos a los que se enfrenta el proceso de integración centroamericana, los cuales también tienen un impacto en la búsqueda de un desarrollo incluyente y sostenible para la región. Estos retos son:

- 1) *La consolidación y profundización democrática que fortalezca la institucionalidad y los valores y prácticas ciudadanas que lo viabilicen.*
- 2) *El buen gobierno, la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de la efectividad del Gobierno.*
- 3) *Fortalecer la institucionalidad de la integración que permita mayor estabilidad y seguridad jurídica de las políticas y acuerdos de la integración y la coordinación en la producción de los bienes públicos regionales.*
- 4) *La convergencia entre los países y grupos de la integración y que requiere de esfuerzos regionales e internacionales adicionales para el logro de un desarrollo no solo dinámico sino equilibrado.*
- 5) *El reto de la inversión como motor del desarrollo tanto en lo que se refiere a las necesidades de infraestructura regional y nacional, como a la inversión social y a los esfuerzos por aumentar significativamente la inversión real privada nacional y extranjera.*
- 6) *El reto de la sostenibilidad, que resguarde la diversidad de los sistemas ecológicos de la región que posee alrededor del 10% de la biodiversidad del mundo.*
- 7) *El reto del financiamiento. (CEPAL, 2004)*

Uno de los retos que destacan es el que gira en torno al fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema, que actualmente es una de las principales limitantes del proceso de integración, ya que tanto las instituciones como los órganos son los encargados de velar por hacer efectivo dicho proceso y además contribuir en la búsqueda de un desarrollo integral para la región. Durante la revisión de las distintas etapas del proceso de integración, ha podido observarse el estado de las instituciones de integración regional; donde se ha percibido que la institucionalidad del sistema es débil.

De acuerdo con Fuentes (2014), la región cuenta con instituciones que no poseen procedimientos sólidos para el nombramiento de sus autoridades, como es el caso de la SIECA y tampoco poseen la capacidad de transformarse o de renovarse. Además, en su accionar, estas instituciones tienen una agenda más alineada a la facilitación del comercio y a los lineamientos de la cooperación que hacia la transformación productiva y los encadenamientos; pese a que en el Protocolo de Guatemala se contemplan algunos elementos vinculados a dichas temáticas.

Asimismo, las instituciones del Sistema no cuentan con un procedimiento o mecanismo para gestionar o encargarse de los conflictos intrarregionales, diferendos y las crisis políticas del

Sistema. Ejemplo de ello es el conflicto limítrofe entre las Repúblicas de Costa Rica y de Nicaragua, cuya administración tuvo consecuencias en la cohesión social, al igual que la crisis migratoria de cubanos, que derivó en la salida de Costa Rica del foro político del SICA. De igual forma, en cuanto al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), este se encuentra desvinculado del proceso de integración y además, uno de los países miembros de la región no es parte de él: Costa Rica. De igual manera, en la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) no se encuentran adheridos Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Por tanto, esto anula jurisdicción a dicha institución, puesto que ante una sentencia de la CCJ, los países cuyos Congresos no la hayan ratificado, pueden dejar de acatarla y justificar que la Corte no tiene competencia en dichos países.

Aunado a esto, en la medida que los mecanismos de coordinación entre el Sistema de Integración y los gobiernos de los países miembros sean deficientes, así como la coordinación interna entre las mismas instituciones del Sistema de Integración, el progreso de la integración se verá dificultado. Por tanto, la región debe superar este reto y trabajar en el fortalecimiento de las instituciones, en su eficiencia y eficacia, de manera que éstas sean capaces de desempeñar el rol que les corresponde dentro del proceso de integración centroamericana y además, las instituciones deben estar a la altura de los desafíos del desarrollo de la región.

Otra de las dificultades a las que se ha enfrentado el proceso de integración son las profundas desigualdades que existen entre los países de la región. En este sentido, Gutiérrez (2014) expone que la importancia otorgada al gasto social y la aplicación diferenciada del Consenso de Washington fueron factores que propiciaron que en la década de los 80's y 90's se ampliara la brecha entre los países de la región.

Coordinar un grupo de países con sus múltiples diferencias, supone un reto importante. No obstante, el Sistema de integración y los Estados miembros deben asumir el desafío de comprometerse con la integración y trabajar conjuntamente, bajo esta lógica, para elaborar y ejecutar políticas regionales en pro de la disminución de esta brecha, incluyendo el crecimiento económico, el desarrollo productivo, social, entre otros; puesto que este trabajo no corresponde únicamente a la institucionalidad del SICA o al Subsistema de Integración Económica, liderado por la SIECA, sino que los Estados miembros deben participar y avalar las políticas regionales. Asimismo, los Estados miembros deben trabajar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos y tratados regionales; así como con los acuerdos de las Reuniones de Presidentes, para que no queden únicamente como

compromisos adquiridos pero que en la realidad no se ejecutaron, y por tanto no tuvieron ninguno de los impactos esperados en los países y en la región.

Como anteriormente se ha mencionado, la heterogeneidad estructural es un rasgo característico de los países subdesarrollados de Latinoamérica y de la región centroamericana; lo cual tiene implicaciones en la estructura productiva y el mercado laboral, volviéndose importantes de analizar. En este sentido, uno de los retos a los que se enfrenta la región es en cuanto a la adopción y el cumplimiento de estrategias, políticas y programas sectoriales, entre ellos, de apoyo al sector laboral en Centroamérica en pro de elevar el nivel de educación, aumentar el nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral o reducir las tasas de desempleo y los niveles de precariedad laboral, entre otras.

Dicha heterogeneidad estructural también representa una de las dificultades para la conformación de un mercado laboral regional, puesto que en cada país existen distintas estructuras sociales, económicas, productivas que influyen en el nivel de calificación de los trabajadores y éstos optan muchas veces por la migración extrarregional, en busca de un mayor bienestar y mejores oportunidades, ante la falta de un mercado laboral regional consolidado que tenga una mayor capacidad de absorción la mano de obra. En parte, esto también es consecuencia de la mayor apuesta a la movilización de mercancías dentro de la región, dejando en otro plano la libre movilización del factor trabajo dentro de la región.

Por otra parte, de acuerdo con la SIECA (2015), otro de los grandes retos y desafíos de la región centroamericana consiste en la promoción de un modelo de desarrollo económico centroamericano que sea sostenible e incluyente para toda la región, el cual implique un trabajo y apuestas en conjunto. No obstante, uno de los mayores retos para que dicho modelo tenga viabilidad es que sea aprehendido por los gobiernos de los países y armonizado por todos. Así pueden incluirse:

*Propuestas para potenciar un mercado regional; promover cadenas regionales de valor y su inserción en cadenas globales de valor; potenciar la complementariedad del Mercado Regional; armonizar las políticas comerciales con un enfoque de inclusión en lo nacional y de integración en lo regional; y definir una visión prospectiva en clave regional, entre otras. (SIECA, 2015: 17)*

En este aspecto, la SIECA reporta en el tercer ejercicio de rendición de cuentas algunos proyectos que con su ejecución debieran contribuir al desarrollo económico de la región, entre ellos: La fase II del “Programa de Apoyo al Acceso de la MIPYME al Mercado

Regional”, el cual busca incrementar las capacidades competitivas de las MIPYME en la región centroamericana; el “Proyecto Regional de Facilitación de Comercio para la Agroindustria de Centroamérica (proyecto para facilitar el reconocimiento mutuo de los registros sanitarios de alimentos y bebidas en Centroamérica” que pretende armonizar los procedimientos para el registro sanitario de alimentos y bebidas procesadas en la región para facilitar el comercio; y la Promoción de agrocadenas regionales e inclusión de agricultura familiar, con enfoque de adaptación al cambio climático en territorios priorizados en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), que pretende aportar al desarrollo de una agricultura en la región, que sea sostenible tanto en el ámbito económico, social y ambiental (SIECA, 2015).

Por otra parte, otra de las dificultades es la del financiamiento para la implementación de todas las posibles políticas o proyectos para fortalecer y profundizar el proceso de integración económica; así como el desafío de la inversión como impulsora de desarrollo, ya que para fortalecer la integración se hace necesario concentrar esfuerzos en la implementación de políticas de desarrollo productivo nacional. Asimismo, se necesita de inversión en la infraestructura tanto nacional como regional e inversión en el desarrollo social.

En este sentido, la CEPAL (2004) sostiene que:

*Es necesario construir la infraestructura regional para que los nuevos sistemas de incentivos, conduzcan efectivamente a aumentos significativos de la producción. De igual forma, es necesario completar las condiciones apropiadas para poder atraer y concretar proyectos de inversión privada, nacional y extranjera, que aumenten la capacidad de producción y generen empleo bien remunerado a la población, a la vez que promuevan y respeten la utilización racional de nuestros recursos naturales.*  
(CEPAL, 2004)

Sin embargo, estos incentivos no se refieren únicamente a exenciones fiscales para atraer inversión privada, ya sea nacional o extranjera, sino que en la región deben buscarse y aplicarse nuevos sistemas de incentivos para el fomento y la promoción de las inversiones; por ejemplo, a la innovación y desarrollo tecnológico, al empleo, a la inversión en bienes de capital e infraestructura; entre otros.

Finalmente, el tema de la sostenibilidad ambiental es uno de los retos que se encuentra presente dentro de la agenda de la integración y que cada vez toma mayor relevancia,

debido a la vulnerabilidad y la amenaza del cambio climático en la región. Por tanto, debe trabajarse en la protección y conservación ambiental. Además de la consecución de un modo de producción que sea amigable con el ecosistema de la región y alcanzar un desarrollo sostenible.

El reto de la sostenibilidad sigue estando presente no sólo en la agenda regional, sino internacionalmente; por ello, pese al trabajo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y los avances en la promoción de la integración ambiental regional, este tema seguirá siendo un reto debido a los problemas del cambio climático y la creciente necesidad de proteger los recursos naturales y el medio ambiente.

### **3.2.2. Retos de las cadenas de valor en el marco de la integración económica centroamericana.**

Las cadenas de valor en Centroamérica han sido objeto de análisis en diferentes investigaciones de instituciones que buscan comprender la dinámica de desarrollo de la región; no obstante, el enfoque otorgado a dicho instrumento ha sido completamente ortodoxo, debido a la fuerte influencia que el paradigma dominante ha tenido sobre la misma teoría económica. Por lo tanto, en el presente apartado se desarrollarán los retos que han sido identificados bajo el enfoque tradicional de cadena de valor.

Generalmente, en la literatura es utilizado el término cadena global de valor, para hacer referencia a la transnacionalización de la forma en la que se organizan y funcionan las cadenas tradicionales; es decir, un conjunto de actividades que se desarrollan en diferentes países y/o regiones de forma dinámica y continua (Ferrando, 2013:2).

Para los fines de este apartado, las cadenas globales de valor se entenderán como una forma desarrollada de las cadenas de valor ortodoxas. Sin embargo, es importante señalar que dicha modalidad no se constituye como un fin último para los intereses de la presente investigación, sino que se quiere explicar las debilidades de las mismas para potenciarlas e incorporarlas en una herramienta de análisis heterodoxo.

Uno de los puntos centrales en el proceso de integración es el desarrollo de las exportaciones, para ello, las cadenas de valor se identifican como una herramienta clave que permite dinamizar dicho sector. Según un estudio realizado por el Banco Mundial (2012a: 4) sobre cadenas de valor; se identifican como de mayor relevancia en la región, con base al tamaño y potencial de crecimiento, su peso sobre las exportaciones, concentración de

PYMES y el potencial de eslabonamiento sectorial, las cadenas del café, los jugos de frutas, el camarón, el turismo y los equipos médicos.

En cuanto a la cadena de camarón, desarrollada en Honduras y Nicaragua, se identifica que existe muy poca inversión en Investigación y desarrollo, lo que provoca menores niveles de productividad, no existe mayor procesamiento por lo que el valor agregado de la cadena es escaso. Por otra parte, la competencia por parte de Asia ha afectado dicha cadena en cuanto a los precios en el mercado internacional (Banco Mundial, 2012a: 5).

Guatemala y Nicaragua han desarrollado la cadena de café, al igual que en el caso del camarón el valor agregado a la cadena es escaso puesto que se exporta el café oro, adicionalmente hacen falta tecnologías productivas que permitan innovaciones en el procesamiento del producto. En la cadena de jugos de frutas se identifica un menor potencial de crecimiento, esta ha sido desarrollada por Costa Rica y El Salvador, siendo la mayor limitante la oferta de fruta fresca, pues sólo el primero tiene una producción constante durante el año. (Banco Mundial, 2012a: 5).

La cadena de turismo ha sido desarrollada por casi todos los países del istmo, sobresale el desempeño que mantiene Costa Rica al respecto, no obstante, una de sus mayores limitantes es el tema de la seguridad, la salud y saneamiento de las zonas turísticas; finalmente, los dispositivos médicos, en los que Costa Rica también ha generado avances con productos más sofisticados y con mayor valor agregado, por otro lado, se tiene a Guatemala y El Salvador con menor alcance que el primero, una de sus principales barreras para el crecimiento son los bajos niveles de cualificación de la mano de obra y costos elevados en la exportación e importación (Banco Mundial, 2012a: 5).

Se puede identificar que existen grandes limitantes para el desarrollo y aprovechar al máximo las potencialidades que las cadenas de valor pueden generar a las estructuras de los países de la región. Los principales retos giran en torno a la aplicación de tecnologías más avanzadas que permitan reducir los costos, generar mayores cualificaciones en la mano de obra y brindar un marco de seguridad para el desarrollo de las cadenas de valor.

Según el análisis de cadenas de valor, realizado por el Banco Mundial (2012a: 11-16), de forma general, los retos que presentan en la región centroamericana se pueden resumir como los siguientes:

- **Inseguridad:** la cual tiene grandes consecuencias para la competitividad de las cadenas de valor en la región, puesto que una de las grandes dificultades que se

presentan para realizar un análisis a profundidad del problema es la dificultad al cuantificar los costos directos, así como los costos de oportunidad que son producto de dicho fenómeno. Asimismo, la complejidad de la misma implica grandes retos no sólo en materia económica, sino que en general para la sociedad.

- **Mejorar la infraestructura logística y de transporte:** este es un tema crucial para el desarrollo de las cadenas de valor puesto que pueden implicar costos significativos que impacten directamente en la competitividad. De igual forma, puede afectar de manera negativa la calidad de los productos.
- **Débil inteligencia de mercado y promoción de exportaciones:** hace referencia principalmente a la falta de conocimiento de las necesidades de los consumidores, lo que lleva a perder oportunidades para identificar los productos con potencial demanda, la adición de valor y el desarrollo de marca.
- **Falta de armonización y normalización industrial:** no existe un sistema de información que le permita a los productores conocer, de forma certera, la información fundamental sobre la industria. De igual forma, esto es necesario para dinamizar el comercio y la logística entre los países de la región.
- **Falta de datos estadísticos sobre la industria:** esto se encuentra estrechamente relacionado al apartado anterior. Generalmente la información estadística es escasa y en ocasiones poco confiable, pudiendo ser un recurso valioso a la hora de tomar decisiones.
- **Bajos niveles de investigación y desarrollo:** es afectado principalmente el sector agrícola, donde los niveles de inversión en investigación y desarrollo se encuentra muy por debajo que el de América Latina, lo que genera un rezago en los rendimientos de dicho sector.

De igual forma, otro tema generalmente utilizado en el enfoque ortodoxo, a la hora de buscar el desarrollo del sector exportador para los países de la región han sido las Zonas Económicas Especiales. De acuerdo con el Banco Mundial (2012b:13), estas *“son áreas geográficas delimitadas dentro de las fronteras nacionales de un país donde las reglas de los negocios son diferentes, generalmente más liberales, que aquellas que prevalecen en el*



*territorio nacional*". En estudios recientes estas han sido asociadas con la generación y el desarrollo de cadenas de valor, por tanto, es necesario comprender el impacto real que las Zonas Económicas Especiales pueden tener en la estructura productiva y si en realidad son capaces de potenciar el desarrollo de las cadenas de valor.

Al hacer mención de las Zonas Económicas Especiales, es necesario hacer referencia al impacto que tiene la Inversión Extranjera Directa en el desarrollo económico, el papel que esta ha jugado a lo largo del tiempo ha sido cambiante dependiendo de la estrategia de desarrollo adoptada, de tal forma que en la región centroamericana, por ejemplo, a inicios del siglo XX y hasta mediados del mismo las empresas transnacionales se instalan en la Centroamérica con la finalidad de desarrollar la explotación agrícola.

Hacia la década de 1940 comienzan a gestarse cambios en los modelos de desarrollo de los países de la región; por lo tanto, se da un cambio en la concepción de la influencia de la Inversión Extranjera Directa. Además, con los intentos de industrialización era necesario una estrategia proteccionista, puesto que las medidas de política pública eran, hasta cierto punto, restrictivas para las empresas transnacionales y se dieron diferentes nacionalizaciones en sectores claves de la economía. Finalmente, cuando el paradigma neoliberal se erige en la región, se favoreció considerablemente la Inversión Extranjera Directa, en un primer momento a través de la privatización de empresas públicas y posteriormente, con la expansión de las empresas transnacionales (Sánchez Díez, A., et al., 2014: 12-15).

En este sentido, las Zonas Económicas Especiales comenzaron a ser utilizadas por los países de la región como estrategia de atracción de inversión extranjera directa y para la generación de empleo en la década de 1970. Estas eran promovidas principalmente por los diferentes gobiernos y fueron concebidas como zonas de libre comercio, en la práctica su ejecución fue el de regímenes aduaneros especiales. No obstante, a finales de la década de 1980 se le otorgó un papel más importante al sector privado y las Zonas Económicas Especiales poco a poco se fueron concibiendo como zonas francas, desarrollando el sector textil manufacturero, a excepción de Costa Rica que desarrolló otros sectores como productos de alta tecnología. Esta concentración en el sector textil, que propició la implementación del modelo de las Zonas Económicas Especiales, llevó a que estas tengan menor importancia en la generación de empleo y la inversión extranjera directa, debido a la baja competitividad que dicho sector presentó, principalmente por la entrada de China en el mercado global (Banco Mundial, 2012b: 4-8).

Además de la concentración en el sector textil, las Zonas Económicas Especiales, en sí mismas, presentan grandes limitantes en la generación de escalas de producción, debido a que en esencia son enclaves dentro de la economía lo que repercute directamente en la producción local. Otro factor importante es el reducido tamaño de los mercados, así como los diferentes estándares de calidad, establecidos muchas veces por las empresas transnacionales para los insumos que utilizan en los procesos de producción. Generalmente, el modelo tradicional de Zonas Económicas Especiales, dedicadas al sector exportador, coloca muchas trabas a las empresas locales debido a restricciones de venta en mercados locales, principalmente porque el productor local estaría compitiendo bajo condiciones desfavorables (Banco Mundial, 2012b: 4-8).

Actualmente estos regímenes han sido cuestionados, principalmente por su falta de resultados en la práctica, estos no han sido capaces de generar la difusión tecnológica y la generación de empleo que se pretendía en su concepción. De hecho, en la región estos modelos de desarrollo del sector externo no han tenido mayor eco luego de la década 1990. Es importante señalar, con base al Protocolo de Guatemala, que estas zonas aduanales especiales se encuentran fuera de los regímenes de libre comercio de Centroamérica.

De igual forma esta propuesta profundiza las brechas que existen en la estructura productiva de los países, puesto que no permite el desarrollo local del sector al que se le otorga un régimen aduanero especial, generando una desarticulación productiva y beneficiando al capital extranjero que repatria cualquier excedente generado por la actividad económica realizada en estos regímenes, profundizando la heterogeneidad estructural en la región; en el marco de la integración centroamericana, estas medidas van en detrimento del proceso, puesto que rompe con los intentos de unificación arancelaria y conformación de un mercado común.

De esta forma, las Zonas Económicas Especiales deben de ser replanteadas en la región, e inclusive debe ser cuestionado su funcionamiento. Se debe apostar por la promoción de incentivos que eleven el desarrollo tecnológico, estimulen la capacitación de la mano de obra y que reviertan los rezagos productivos. Asimismo, se deben dejar de lado todos los incentivos que promuevan las exoneraciones de impuestos, como se ha señalado estas plataformas no contribuyen a la solución de problemas estructurales de las economías.

Como puede observarse, los retos identificados hasta el momento están enfocados a la ampliación y dinamización del comercio, donde el desarrollo industrial tiene sentido en la

medida que favorezca el comercio. Por lo tanto, es necesario un cambio en la forma de concebir las cadenas de valor, siendo este el principal reto que debe atenderse para potenciar las capacidades que éstas pueden desarrollar; puesto que las cadenas de valor pueden utilizarse como una herramienta más activa de desarrollo productivo que permita potenciar aquellos sectores claves y que generen mayor valor agregado a la economía, en la medida estas vayan generando eslabonamientos productivos en el tejido sectorial y fomenten el desarrollo de todos los sectores por medio de la difusión de la tecnología.

Finalmente, la visión ortodoxa de las cadenas de valor posee la limitante de no mitigar los problemas estructurales de las economías, pues su función es analizar cómo se produce el valor agregado en la cadena de producción y, en su expresión más radical, cómo esta puede ser incorporada a un sistema de producción global para aprovechar economías de escala. Bajo esta visión se pierden características fundamentales que permiten comprender la estructura productiva y las relaciones entre los diferentes sectores productivos que potencian el desarrollo económico de forma equilibrada entre los agentes económicos.

Por lo tanto, en el siguiente apartado se desarrollarán los elementos que deben estar contenidos en una propuesta de desarrollo productivo, bajo un enfoque heterodoxo de cadenas de valor, que propicie la integración económica centroamericana.

### **3.3. ELEMENTOS CLAVE PARA UNA PROPUESTA ALTERNATIVA DE DESARROLLO BASADOS EN LAS CADENAS DE VALOR HETERODOXAS.**

La propuesta de cadena de valor, elaborada en el capítulo primero de este documento, amplía la concepción tradicional de cadena de valor, incorporando al análisis dimensiones que no habían sido tomadas en cuenta, pero que de hecho redefinen dicha herramienta y la posicionan como clave para el proceso de desarrollo de los países.

Por tal motivo, en este apartado se esbozarán las características que deben contener los elementos fundamentales a tomar en cuenta para estructurar una propuesta de desarrollo productivo enfocada sobre una nueva definición de cadena de valor, con un margen de acción más amplio, basado en un enfoque heterodoxo.

#### **3.3.1. La gobernanza en las cadenas de valor heterodoxas.**

En el enfoque tradicional u ortodoxo, el estudio y análisis de la gobernanza de las cadenas de valor es importante, debido a que permite identificar aquellas empresas que se encargan

de controlar y coordinar la dinámica de la industria; puesto que, la gobernanza de una cadena de valor comprende los mecanismos, procedimientos y reglamentos que determinan las relaciones de las empresas entre sí, con los gobiernos y otros actores, ya sea que éstos pertenezcan o no a la cadena.

Usualmente, en las experiencias estudiadas de las cadenas de valor de los países de la región, la gobernanza de las cadenas es ejercida por las grandes industrias o empresas multinacionales, que definen las reglas o mecanismos sobre las que se regirán los distintos actores que participan en las cadenas, así como también los términos de intercambio de los productos; es decir, la cantidad a producir, las condiciones de pago a los proveedores y los estándares de calidad de los productos.

No obstante, al ser estas empresas quienes definen dichos términos, limitan la participación de los pequeños y medianos productores a las cadenas de valor, puesto que éstos no cuentan con las óptimas condiciones para competir con otras empresas o para cumplir con los requisitos establecidos, por ejemplo la calidad de los productos, debido a que en muchos de los casos, por ser pequeños productores no tienen acceso a créditos que les permitan mejorar su productividad o las condiciones en las que producen; si bien, participan en las cadenas, no pueden agregar mayor valor agregado, puesto que no procesan los productos y, en este sentido, las empresas procesadoras son las que añaden mayor valor agregado a los productos.

Entonces, en la propuesta de cadenas de valor bajo un enfoque post neoliberal, la gobernanza de la cadena de valor debe recaer en el Estado, que debe definir el marco de acción jurídico y legal de los agentes que participan en las cadenas, normalizando la estructura de producción basada en la formación de cadenas de valor y los encadenamientos entre las mismas y haciendo más eficientes los intercambios entre los agentes. En el marco de la integración económica, la coordinación de las cadenas regionales de valor debe recaer en instancias del Sistema de Integración a nivel regional; tal es el caso del Consejo de Ministros de Integración Económica, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento de organización y funcionamiento del COMIECO, que establece que éste tiene a su cargo *“la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países”* (COMIECO, 2005: 1).

Es importante que sea el Estado que ejerza la gobernanza para que, entre otras cosas, no exista una influencia sesgada de determinados agentes de la cadena en la determinación de

los precios y los términos de intercambio que resulte en detrimento de otros agentes o participantes de otro eslabón de la cadena. En este aspecto, los Estados de la región deben en cierta forma, determinar las interacciones entre los actores que participan en los diferentes eslabones de las cadenas de valor; dichos acuerdos o arreglos institucionales, determinan las formas de interacción entre los distintos actores de la cadena.

Además, el Estado debe trabajar en la inclusión de las pequeñas y medianas empresas; para ello, se debe incentivar el progreso tecnológico en la cadena para fortalecer la estructura productiva, lo que a su vez tendrá repercusiones en la oferta laboral de trabajadores con cierta calificación.

Por tanto, que la gobernanza de las cadenas se encuentre ejercida por el Estado cambia el papel que éste ejerce, en relación a un enfoque neoliberal. De igual forma, esto influye en la estructura productiva, puesto que éste impulsará políticas o programas que favorezcan e incentiven la educación y el desarrollo tecnológico de los países de la región. En este sentido, el Estado debe velar para que se formulen y apliquen políticas educativas y de incentivos a las formaciones y capacitaciones técnicas, procurando mejorar la estructura educativa de la región y, a largo plazo se percibirán los beneficios de estas políticas. Esto coadyuva a la estructura productiva de las pequeñas y medianas empresas que deseen insertarse en las cadenas regionales de valor y a los mercados internacionales, dándole a las cadenas de valor mayor dinamismo y competitividad, teniendo siempre presente las distintas capacidades de cada agente en la cadena. Además, dichas políticas educativas también son importantes puesto que *“en cada eslabón se genera valor con base en la especialización de los actores, la toma de riesgos o la explotación de ventajas por asimetrías de información o de poder”* (García, H. y B. Gandlgruber, 2014: 5). Por tanto, mientras más especializados se encuentren los agentes participantes de las cadenas, mayor valor agregado será el que aporten al producto.

### **3.3.2. El papel del Estado: una propuesta para una agenda post-neoliberal de desarrollo productivo equilibrado.**

Al momento de hacer una propuesta de desarrollo productivo equilibrado que cumpla con una agenda post-neoliberal, el rol del Estado es fundamental y por tanto, este debe ser tomado en cuenta para no continuar con la tradición neoclásica u ortodoxa que ha prevalecido a la fecha que concibe el alcance del Estado como de pequeño tamaño; sobre todo, en general, en los temas de políticas económicas y específicamente, en las políticas de

desarrollo productivo.

Desde la perspectiva ortodoxa, el desarrollo productivo ha sido dejado como una labor más, que forma parte de la dinámica de los mercados; es decir, son los mercados los que se encargan de lograr que el desarrollo productivo sea equilibrado. No obstante, desde la perspectiva que se aborda en esta investigación, dicho enfoque se considera insuficiente y limitado; sobre todo y de forma específica, en el contexto de los países centroamericanos y en general, en el contexto de la integración centroamericana. Por lo tanto, el Estado debe perfilarse como el actor necesario para planificar y garantizar el funcionamiento de las cadenas de valor como mecanismo de desarrollo productivo equilibrado de la región centroamericana.

Para comenzar, los atributos asignados al Estado deben ser legitimados por las distintas instituciones de la sociedad, ya que muchas de las decisiones tomadas por éste deberán ser consensuadas por diferentes sectores como la academia, la industria, los sindicatos, el sector financiero, entre otros. Sin embargo, esto no implica que se impondrá un régimen centralizado por el cual pasen todas las decisiones, pero sí que el Estado será un factor fundamental en la toma de decisiones.

El papel que debe tener el Estado es amplio y complejo, sobre todo en el contexto de la integración centroamericana, la cual ya ha pasado por un proceso de industrialización que tuvo sus matices, como se abordó anteriormente. Por su parte, la elaboración de una propuesta, desde una postura que pretende responder a una agenda post-neoliberal y no a las recomendaciones de organismos internacionales, no es una tarea fácil; por lo cual, a continuación se delinearán las tareas esenciales del Estado.

El Estado debe cumplir el rol de coordinador, papel fundamental en las cadenas de valor, ya que como anteriormente se ha visto, las cadenas están compuestas de múltiples fases que deberán ser llevadas a cabo por distintos jugadores, específicamente, a nivel centroamericano. Entonces, esto implica que los Estados centroamericanos deberán sacar provecho de los mecanismos de coordinación que ya existen, gracias a los diferentes organismos creados por el sistema de integración.

Por tanto, los Estados estarán encargados de coordinar en conjunto las iniciativas privadas o públicas de aquellas industrias que formen parte de cadenas de valor; es preciso que sea así porque como se ha comprobado, las cadenas de valor existentes en Centroamérica se han dado fuera de la dinámica integracionista. Es decir, se han gestado al interior de los países o

en otros casos, dichos países forman parte de cadenas de valor mundiales; por lo cual, si se quiere dar inicio a un proceso de coordinación regional, no se puede esperar que este se dé espontáneamente con las fuerzas del mercado.

Complementario a esto, el Estado debe tener un doble papel; por una parte, de canal receptor de iniciativas privadas, esto a través de la creación de una instancia técnica especializada que evalúe, coordine y catalice dichas iniciativas, y por otra, el Estado debe tener la capacidad de impulsar iniciativas públicas, de forma que tenga la capacidad de seleccionar las mejores propuestas, desde una perspectiva del beneficio social y económico de los países centroamericanos y de la región en su conjunto. Por otra parte, el Estado deberá poseer la capacidad de llevar a cabo proyectos de inversión industrial pública, de acuerdo a la prioridad que estas tengan en las agendas de los países; en caso de no contar con iniciativas privadas para llevarse a cabo, sobre todo cuando los proyectos de inversión poseen una tasa de descuento social alta, pese a contar con un riesgo alto y una tasa de descuento privada relativamente baja.

Asimismo, es necesario que los Estados miembros alcancen un consenso en materia de un plan que defina y desarrolle áreas productivas claves, las cuales se determinarán según el análisis profundo de las necesidades de la región, que corresponden a un momento determinado de las realidades de los países en el tiempo. Esto significa que el análisis debe ser dinámico y no estático, ya que las áreas de inversión relevantes irán cambiando con el tiempo y por lo tanto, los esfuerzos y los recursos cambiarán acorde a ello.

En este sentido, debe otorgárseles prioridad a los proyectos de largo plazo; sin embargo, estos deben combinarse a la vez con iniciativas de mediano plazo para asegurar un desarrollo progresivo y la sostenibilidad fiscal de los mismos; puesto que la importancia que tienen los ciclos económicos y los plazos de vencimiento de las obligaciones de deuda de los países son una realidad innegable y dificultan la capacidad de esperar resultados de muy largo plazo.

Una situación importante a tomar en cuenta es la que se desprende de lo aprendido en el pasado con la aplicación del modelo ISI y la integración centroamericana, sobre todo en términos del desarrollo equilibrado, la inclusión y el trato diferenciado para los países integrantes; lo cual en el pasado, al no ser tomado en cuenta y no establecerse mecanismos de solución y castigo a los que incumplieran los acuerdos, desembocó por una parte en conflictos políticos y por otro, en un conflicto armado. Por lo cual, los Estados miembros

deben ser garantes del cumplimiento de los acuerdos y de velar porque las políticas individuales de los países no sean contradictorias y vayan en detrimento del espíritu integracionista, las cadenas de valor y de los intereses de los otros países miembros.

Finalmente, los Estados a nivel nacional y regional deben velar que el proceso de desarrollo, basado en la herramienta de las cadenas de valor, se dé en un contexto de estabilidad y equilibrio macroeconómico, de manera que el objetivo primordial de desarrollo productivo equilibrado se cumpla. Por lo tanto, se debe velar por utilizar los instrumentos de política económica para intervenir en ellos y asegurar el cumplimiento de los objetivos trazados. Deberá intervenir sobre todo en aquellos aspectos que tengan mayor impacto en el bienestar de la sociedad, principalmente cuando el mercado no es capaz de garantizarlo.

### **3.3.3. Estructura productiva: La articulación productiva como propuesta frente a la heterogeneidad estructural.**

La heterogeneidad estructural es uno de los principales desafíos que enfrenta la región centroamericana en materia de desarrollo productivo. Como se ha hecho mención, la heterogeneidad estructural se manifiesta a través de dos formas; por un lado coexisten sectores con productividades dispares, en cambio, la otra vía es el empleo, cuando en la economía existe una gran cantidad de subempleados.

De igual forma, se ha identificado que en el proceso de integración centroamericana ha hecho falta una política de articulación productiva que permita reducir la heterogeneidad estructural. Sin embargo, de manera incipiente existió un proceso de planificación industrial, en la década de 1960, cuando inició el proceso de integración basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones. No obstante, este ha sido relegado en la actualidad, principalmente por la preponderancia que se le ha otorgado a la apertura comercial.

Por lo tanto, en un primer momento es necesario reivindicar la necesidad de formular una política de integración industrial regional, donde se desarrollen los tipos de industrias que se fomentaron, con base en los sectores que posean mayor potencial de eslabonamiento hacia atrás o hacia adelante. Para ello, deben de implementarse análisis sectoriales que utilicen herramientas, como matrices insumo-producto, tanto a nivel de nacional como regional. De esta forma se podrán identificar los sectores más dinamizantes de las economías y de la región en general. Igualmente, debe considerarse la ubicación geográfica de las industrias, puesto que se necesitan generar polos de desarrollo productivo que permitan una



distribución uniforme de la mano de obra. Además, debe evitarse la focalización del desarrollo en ciudades o regiones en específico, puesto que esto sólo genera una segmentación marcada de los sectores.

Una vez estructurada una política de desarrollo industrial regional se puede dar paso a la formulación de una política de desarrollo productivo que tenga un mayor alcance y que considere todos los sectores productivos de la región; además, debe propiciar el crecimiento equilibrado de los diferentes sectores.

Las cadenas de valor poseen un gran potencial dinamizador de la estructura productiva, debido a que estimula los encadenamientos productivos; de igual forma, estas son identificadas con un proceso de articulación productiva, en la medida que sean utilizadas para generar interconexiones entre diferentes sectores. Por ello, se considera que una propuesta de política de desarrollo productivo debe incorporar como una de sus herramientas fundamentales, más no la única, la creación y potenciación de cadenas de valor que tengan un carácter regional, que permitan estimular la producción y la difusión del desarrollo a todos los sectores.

Otro factor importante a tomar en cuenta es el grado de desarrollo tecnológico. La región centroamericana se ha limitado a desarrollar aquellos sectores que demandan niveles bajos de tecnología. Por lo tanto, no se ha visto estimulada la aplicación de métodos de producción que utilicen de manera eficiente los recursos. En este sentido, la política de desarrollo productivo deberá contener la estimulación de la investigación y el desarrollo como principal motor para la creación y difusión de tecnología; asimismo, se deberán promover aquellas actividades que requieran mayor sofisticación técnica.

La mano de obra debe tener las destrezas intelectuales necesarias para implementar métodos de producción con niveles tecnológicos más desarrollados; por esta razón se considera de vital importancia mejorar las condiciones de educación de los países en la región centroamericana. Esto debe ser una apuesta de largo plazo, que no sólo incluya la mejora en infraestructura, sino que contenga una revisión a detalle de los planes de estudio, y de ser necesario, que incorpore una reforma en los mismos, primando la estimulación de las capacidades creativas e inventivas desde niveles de básica hasta la educación superior. La capacitación técnica en todos los sectores es otro elemento importante para mejorar los niveles de cualificación de la mano de obra, es necesario que los trabajadores tengan acceso a programas de educación continua que potencien sus destrezas laborales.

Las cadenas de valor pueden ser estructuradas en estos sectores demandantes de tecnología de alto nivel para articular y difundir el uso de este tipo de tecnología en la mayor cantidad de sectores. Un factor importante a tomar en cuenta es la necesidad de modernizar la forma de producción en los sectores agrícolas, puesto que con la entrada del modelo neoliberal este sector se ha descuidado, dejando que la producción se mantenga bajo técnicas rudimentarias y tradicionales. Por lo tanto, es necesario que se estructure una política de desarrollo agrícola, que además de mejorar los niveles de producción permita diversificar la estructura productiva de este sector, de tal forma que proteja el pequeño productor de autoconsumo y que se estimule la producción para el mercado interno.

En materia de empleo, deben propiciarse las condiciones necesarias para que a los trabajadores se les pague un salario digno; además, deben de romperse las estructuras de poder económico que mantienen los salarios bajos para obtener márgenes de ganancia amplios. En la medida que la mano de obra adquiera mayores cualificaciones, esta debe ser retribuida con un salario mayor, al menos bajo la lógica de la teoría económica. Asimismo, es importante que se aseguren condiciones laborales óptimas; es decir, debe velarse por cumplir las jornadas laborales, castigar los abusos laborales y no permitir el trabajo infantil.

El subempleo es una alternativa frente a la incapacidad de la estructura productiva de emplear en el sector formal de la economía la cantidad de personas dispuestas a trabajar; se esperaría que en la medida se aplique la política de desarrollo productivo, las economías tendrán mayor capacidad de absorción de mano de obra en el sector formal. No obstante, ante la posibilidad de que esto no ocurra de forma automática, el Estado debe procurar que este proceso se lleve a cabo.

Es entendido que la estructuración y ejecución de una política de desarrollo productivo para Centroamérica no es tarea fácil, puesto que se requiere de la voluntad política de todos los países de la región. Para ello es necesario replantearse el proceso de integración, reformular la función de sus instituciones y darle mayor preponderancia para la toma de decisiones; debe de adquirirse mayor compromiso por parte de los Estados miembros del proceso, para llevar a cabo las propuestas que emanen de un proceso de integración, pensado de manera articulada e incluyendo a toda la región, de forma que se trabaje en evitar las desigualdades entre países de la región y estos se beneficien en la misma medida.

Asimismo, se requiere de un consenso entre todos los actores sociales para impulsar y dinamizar la economía de cada país Centroamericano; deben de evitarse las luchas de

poderes, la corrupción en los sistemas gubernamentales y el clientelismo político que beneficia sectores reducidos de la población.

#### **3.3.4. Patrón de consumo y la inserción al comercio global.**

El actual proceso de integración ha sido decantado a una apertura comercial de forma acelerada. En el marco de la formación de la OMC se han firmado diferentes tratados comerciales en Centroamérica, tanto de forma bilateral como de forma multilateral; de estos últimos, los de mayor relevancia han sido el DR-CAFTA y el ADA, ambos estudiados en el capítulo anterior. El primero de ellos se dio con una dinámica que se encuentra al margen del proceso de integración; mientras que el otro, promete la potenciación del proceso de integración, en la medida se realice su aplicación.

Por otra parte, en el proceso de apertura comercial se considera fundamental la reducción de aranceles y la eliminación de toda clase de barreras al comercio; por ejemplo, las trabas administrativas en aduanas, subvenciones a las exportaciones o importaciones y la formación de monopolios que impidan la entrada al país de origen.

Las cadenas de valor, bajo un enfoque ortodoxo, han sido vistas como una herramienta para la inserción en un mercado global, esto las limita pues se fomentan aquellas cadenas que permitan estimular sectores netamente exportadores sin considerar si estos sectores tienen potencial de encadenar el resto de sectores de la economía. No obstante, el enfoque otorgado a las cadenas de valor en esta investigación va más allá de la apertura comercial, puesto que con ellas se busca el eslabonamiento de las diferentes ramas productivas, de forma que el crecimiento de una u otra rama estimule al resto. En este sentido, el comercio internacional se considera aceptable como mecanismo de estímulo a la producción interna y el desarrollo de las estructuras productivas.

En este contexto, una propuesta de desarrollo productivo no debe ir en detrimento del proceso de apertura comercial, puesto que se considera un elemento importante dentro del mismo, pero tampoco debe estar sobredimensionada. Es decir, no debe constituirse en el fin último de dicha propuesta; sino que, como se ha hecho énfasis, se debe buscar la articulación y la difusión del desarrollo de forma equilibrada entre los diferentes sectores económicos. Por lo tanto, el comercio internacional es aceptable en la medida que no genere grandes desequilibrios en la balanza comercial, que la competencia no elimine los pequeños productores y que este permita la dinamización del sector exportador.

Otro aspecto importante, dentro del marco de integración centroamericana, es la creación de un mercado común, esto permite ampliar los mercados en economías relativamente pequeñas, como es el caso de los países centroamericanos. Por lo tanto, el desarrollo de un mercado común debe estar en la agenda de una política de desarrollo productivo para la región; para el establecimiento del mismo es necesario que se reformulen las instituciones del sistema de integración y que los Estados cumplan los compromisos adquiridos, para ello es necesario que dichos compromisos sean establecidos sobre la base de procesos de diálogo y el consenso.

De igual forma, las cadenas de valor se pueden convertir en una herramienta importante para impulsar y dinamizar el comercio intrarregional, puesto que en la medida se conformen cadenas regionales de valor, se estimulará la producción a lo largo de la región de forma que se aprovechen las economías de escala a nivel regional, lo que puede estimular el proceso de integración si se establece y cumple una política de desarrollo industrial regional, explicada anteriormente.

### **3.3.5. Sostenibilidad ambiental.**

El desarrollo productivo equilibrado implica que el desarrollo no puede darse en detrimento de algún sector de la sociedad; por lo tanto, tampoco puede dejarse de lado la importancia que tiene el medio ambiente, dado que las empresas se insertan en las comunidades y desarrollan una relación con el medio ambiente, en la explotación de recursos, el desecho de desperdicios, modificando el paisaje, entre otros. Esto tiene un impacto, en muchos casos, negativo por distintas razones; en algunos casos se debe a la ausencia de regulaciones que castiguen dichas acciones, también existe incapacidad por parte de los Estados, puesto que muchas veces se considera que son daños asumibles en comparación a la importancia que representan las empresas para la economía, debido a intereses de los grupos económicos con suficiente poder para influir en las decisiones políticas.

El medio ambiente es parte esencial de las condiciones de vida de la sociedad; sobre todo de aquellas personas que se encuentran en condiciones vulnerables; es decir, aquellas personas en condición de pobreza<sup>26</sup>. Por lo tanto, es necesario que, desde la concepción de las iniciativas industriales, basadas en cadenas de valor, se incluyan compromisos que incorporen el tema medio ambiental, no sólo en su cuidado y recuperación, sino que también

---

<sup>26</sup> Pobreza entendida como pobreza multidimensional según lo establecido por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual entiende la pobreza como las deficiencias más allá del ingreso, por ejemplo, se incluye educación, salud, nivel de vida, etc. (PNUD, 2010)

en mitigar el cambio climático proponiendo distintas soluciones que se adecúen a la realidad de los países centroamericanos.

Para lograr esto se propone la creación de industrias basadas en cadenas de valor que busquen la generación de energías alternativas, diseños amigables con el ambiente, la creación de productos que hagan uso intensivo del reciclaje como materia prima, formas alternativas de recolección y tratamiento de desperdicios. Como se ha planteado, las cadenas de valor se componen de múltiples etapas, desde el diseño hasta el desecho de bienes y servicios, por lo que existe una gran variedad de alternativas para poder integrar dentro de las cadenas de valor el cuidado y conservación del medio ambiente. De esta forma se estará reduciendo el costo ambiental del desarrollo industrial y se generará una dinámica positiva a nivel de la población, porque se estarán dando mejoras en las condiciones de vida, y generando valor debido al fomento de nuevas industrias especializadas a lo largo de las cadenas de valor, que utilizarán procesos intensivos en tecnologías que sean amigables con el medio ambiente, que si bien antes no existían en la región o sólo existían iniciativas individuales, debido a la heterogeneidad de los países.

### **3.4 HALLAZGOS DEL CAPÍTULO**

El presente capítulo consta de tres partes. Primero se presentó la situación actual en la que se encuentran los países centroamericanos como lo es el empleo y la articulación productiva; luego se abordaron tanto los retos y dificultades que enfrenta la integración centroamericana, como las cadenas de valor en el contexto de la integración; por último, se presenta una propuesta en gobernanza, el papel del Estado, articulación productiva, patrón de consumo e inserción al comercio global y sostenibilidad ambiental.

Cuando se habla sobre desarrollo productivo es inevitable hablar sobre la heterogeneidad estructural, sobre todo cuando se trata de países subdesarrollados. Por lo general las estructuras productivas se conforman por sectores que estimulan la productividad media, la demanda, el empleo, así como a otros sectores de la economía. Pero cuando esto no es así, surgen problemas al interior de los sectores y entre ellos, como lo es la heterogeneidad estructural, lo cual crea dos realidades a nivel productivo, por un lado se tienen sectores con altos niveles productivo, por otro se tienen sectores con niveles productivos extremadamente bajos.

El origen de la heterogeneidad estructural ha sido abordado por diferentes autores, entre ellos Pinto, el cual asocia la brecha de productividades como el resultado de la concentración

de progreso técnico en los diferentes puntos de la estructura productiva, lo cual impide la difusión técnica hacia otros sectores. Por otra parte, Rodríguez considera que la heterogeneidad estructural está asociada al diferencial de productividad del trabajo entre sectores, que tiene como consecuencia que se genere subempleo en la economía. Estas dos visiones permiten establecer que la heterogeneidad estructural afecta tanto a la estructura productiva, como a la capacidad de absorber la fuerza de trabajo en los sectores formales de la economía.

Infante, a través de un estudio de corte horizontal para 17 países de América Latina en el 2007, muestra que la heterogeneidad estructural está relacionada en mayor o menor medida con diferentes indicadores económicos. Los resultados obtenidos mostraron que los países con mayor heterogeneidad estructural se caracterizan por un nivel de PIB por ocupado inferior, menor nivel de PIB per cápita, altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, dificultades para incorporarse al comercio internacional, tasas bajas de productividad y menor volatilidad en el crecimiento económico. Lo cual pone de manifiesto el impacto que tienen los desequilibrios en la estructura productiva en el desarrollo económico. Esto indica que si en el caso específico del proceso de integración centroamericana, coexisten sectores o países con grandes desigualdades, explicaría la incapacidad para articular de forma exitosa sus estructuras productivas.

Desde el punto de vista de la teoría del centro y periferia de Prebisch, que un país o región se clasifique en una u otra categoría dependerá de la capacidad de difusión del progreso técnico. Una difusión lenta y desigual es una característica de una economía periférica, las cuales se distinguen por grandes desequilibrios y desigualdad, principalmente porque las actividades que observen las nuevas tecnologías son aquellas enfocadas a la exportación.

Una de las principales características de las economías periféricas es el elevado nivel de subempleo en la fuerza de trabajo, originado por la incapacidad del sector forma de absorber la mano de obra en actividades de alta productividad. Las economías que presentan una gran heterogeneidad estructural, el subempleo urbano se origina en actividades de baja productividad, como lo son el comercio, los servicios y sobre todo el sector secundario.

En el caso específico de Centroamérica, se compone por países que poseen grandes diferencias entre sí, como lo son la extensión territorial, la extensión poblacional, la visión política de los gobiernos, entre otros, pero todos ellos cuentan con algunos rasgos comunes, como lo son altos niveles de subempleo, alta concentración de la población en el sector

informal, mano de obra poco calificada y una población rural con un peso importante.

Como se ha visto, el empleo es una variable fundamental que determina la heterogeneidad estructural, en el caso específico de Centroamérica, la población está caracterizada por tener bajos niveles promedio de años de estudios, en específico entre 5.5 a 9 años de escolaridad, Guatemala como el que tiene menor promedio y Costa Rica el de mayor. A pesar de esto los países tienen bajos niveles de desempleo, entre un 3.7% y un 7.3%, en comparación contrastan altos nivel de subempleo rural y un sector informal rural en el cual se ubica hasta un 50% de la población económicamente activa, a excepción de Costa Rica con un 36.2%. En estos países el peso de la población rural es relativamente alto, población que también se caracteriza por tener los menores niveles educativos. Sumado a esto, el empleo se ubica principalmente en el sector servicios. Lo cual muestra que los países centroamericanos cuentan con estructuras productivas desiguales con rasgos que afectan al mercado laboral, por cual se generan estos problemas comunes en la región.

La región latinoamericana, sin olvidar que cada país tiene una situación específica, se caracteriza por ciertos rasgos sobresalientes. El primero es que la industria de manufactura ha perdido la preponderancia que tenía en la época de la ISI, segundo es el aumento de la competitividad espuria que se da vía reducción de precios y costos laborales, tercero es la concentración económica reflejo de la existencia de un pequeño número de grandes conglomerados, dejando a un lado las MIPYME.

El cuarto elemento es no apostar al crecimiento equilibrado luego de la crisis de 1980. El quinto elemento hace referencia a los bajos niveles de productividad media de la región en relación a los niveles internacionales. Lo cual puede ser contrastado con lo planteado en el protocolo de Guatemala, donde se establecieron lineamientos claves a seguir en materia de productividad a fin de reducir la brecha relativa que existe entre la productividad regional e internacional. Pero la falla del protocolo es establecer objetivos en el área de productividad tecnología, formación de recursos humanos, etc. pero no concretar las medidas a seguir que sean alcanzados.

En cuanto a la estructura productiva, la región centroamericana se caracteriza por una elevada participación del sector manufacturero, en específico de las maquilas; las cuales, después de la región misma, tienen como principal socio Estados Unidos y la Unión Europea, lo cual es importante que cambie, ya que se genera una dependencia y vulnerabilidades a las contracciones económicas y shocks externos, sobre todo los que

proviene de la economía estadounidense. Para lo cual es necesario crear un mecanismo de protección a través del fortalecimiento de cadenas subregionales de valor y la diversificación de mercados objetivos y de productos exportados para no depender, por ejemplo, de la exportación de café que es el principal producto de exportación de la región, el cual depende de los precios internacionales que históricamente han sido volátiles.

Los productos agrícolas para la exportación de la región siguen teniendo un rol principal, pero productos como los medicamentos, preparaciones alimenticias, entre otros han ido adquiriendo mayor importancia relativa en su participación en el total de las exportaciones de Centroamérica. Los cuales permiten la diversificación de la matriz productiva a fin de tener una estructura de producción más diversa, dando lugar a aplicar herramientas como las cadenas de valor para poder elaborar productos con mayores niveles de articulación entre sectores con el fin de encadenarlos a una estructura más completa y diversa.

Con dichos elementos se puede señalar lo siguiente: primero, es necesario buscar una articulación productiva en Centroamérica a través de la potenciación de los sectores claves de la economía. Segundo, se deben diversificar las exportaciones a otros países para aumentar las oportunidades; es necesario reestructurar las políticas de educación en la región, ya que existe insuficiencia técnica para lograr moverse a actividades productivas más exigentes.

La situación actual de la región centroamericana debe ser modificada, eso es indudable, pero lo cual no estará libre de dificultades, sobre todo se tendrá que trabajar en dos frentes, el de la Integración Económica Centroamericana y el de las cadenas de valor como mecanismo de desarrollo equilibrado. Ambos aspectos tienen sus retos particulares, pero que se pretende que con la solución de ambos se logren conjuntar.

Los retos planteados para el proceso de Integración Económica Centroamericana son diversos y complejos, pero la CEPAL establece algunos que pueden considerarse los más relevantes y que están relacionados a la búsqueda del desarrollo incluyente y sostenible de la región. Como lo es la consolidación y profundización democrática para fortalecer la institucionalidad; el buen gobierno, la lucha contra la corrupción y mejoramiento de la efectividad del Gobierno; fortalecer la institucionalidad de la integración para lograr mayor estabilidad y seguridad jurídica de las políticas y acuerdos de la integración; la convergencia entre los países para el logro de un desarrollo dinámico y equilibrado; impulsar la inversión como motor del desarrollo en infraestructura regional y nacional; resguardar la diversidad de



los sistemas ecológicos de la región; y el reto del financiamiento.

Por otra parte, están los retos de las cadenas de valor en el marco de la Integración Económica Centroamericana, los cuales son: la inseguridad que impacta negativamente en la competitividad de las cadenas de valor en la región; mejorar la infraestructura logística y de transporte para reducir los costos en que se incurren; débil inteligencia de mercado y promoción de exportaciones; falta de armonización y normalización industrial para obtener la información fundamental sobre la industria; falta de datos estadísticos sobre la industria; y bajos niveles de investigación y desarrollo para desarrollar el sector agrícola donde los niveles de inversión y desarrollo se encuentran por debajo del nivel latinoamericano.

Con todos estos retos y dificultades que se han planteado, se hace una propuesta que pretende solventar por lo menos los problemas más importantes que tiene la región, ya que esperar lograr cubrir todos y cada uno de ellos es una tarea titánica. Por lo cual los elementos claves para una propuesta alternativa de desarrollo basado en las cadenas de valor son: la gobernanza en las cadenas de valor heterodoxas, el papel del Estado, articulación productiva, patrón de consumo e inserción al comercio global y la sostenibilidad ambiental.

La gobernanza de las cadenas de valor debe recaer en el Estado, el cual debe definir el marco de acción jurídico y legal de los agentes que participan en las cadenas, de forma que el Estado sea el garante que los agentes de la cadena de valor no sesguen los precios y los términos de intercambio que resulten en detrimento de otros agentes o participantes de la cadena. Por otra parte, el Estado debe trabajar en la inclusión de las pequeñas y medianas empresas, incentivando el progreso tecnológico, para ello el Estado debe velar por la formulación y aplicación de políticas educativas y de incentivos para la capacitación. De esta forma las MIPYME que deseen incorporarse a las cadenas lo podrán hacer de forma exitosa.

El papel del Estado debe de ser el de coordinador, ya que las cadenas de valor están compuestas por múltiples etapas, y la complejidad de este proceso aumenta si se toma en cuenta que se debe de dar a nivel centroamericano. Por lo tanto, los Estados deberán utilizar los mecanismos creados en el contexto de la integración para tomar ventaja de ellos y utilizarlos en la consecución de una coordinación efectiva de los diferentes participantes de las cadenas de valor. Complementario a esto, El Estado debe de ser el canal por el cual se canalicen las iniciativas de inversión en cadenas de valor, pero a su vez debe ser capaz de realizar inversiones públicas en las áreas urgentes en caso de no encontrar iniciativas

privadas para llevarlas a cabo. Para finalizar, el Estado debe velar que el proceso de desarrollo basado en cadenas de valor, se dé en un contexto de estabilidad y equilibrio macroeconómico, de manera que el objetivo primordial de desarrollo productivo equilibrado se cumpla.

La heterogeneidad estructural es uno de los desafíos más importantes que enfrenta la región en materia de desarrollo productivo. Para lo cual es importante reivindicar la necesidad de formular una política de integración industrial regional, con el objetivo de desarrollar industrial basado en los sectores con mayor potencial de eslabonamiento hacia atrás o hacia adelante. A partir de esto se deben formular políticas de desarrollo productivo que considere todos los sectores productivos de la región, en este contexto las cadenas de valor poseen un gran potencial dinamizador de la estructura productiva, ya que éstas estimulan los encadenamientos productivos. Por lo tanto, se considera que en una política de desarrollo productivo se debe incorporar como una de sus herramientas fundamentales.

Otro factor importante es que la política de desarrollo deberá contener la estimulación de la investigación y el desarrollo como principal motor para la creación y difusión de tecnología, lo cual debe ser acompañado de la capacitación de la mano de obra, y la remuneración adecuada de la misma.

El comercio internacional es una parte preponderante de las actividades de los países en la actualidad, por lo que una propuesta de desarrollo productivo no debe ir en detrimento de éste, pero no debe ser la más importante, sino que debe servir de estímulo a la producción interna y el desarrollo de las estructuras productivas como lo es el mercado común centroamericano, en la medida que no genere desequilibrios en la balanza comercial. El problema es que las cadenas de valor, bajo un enfoque ortodoxo, han sido vistas como una herramienta para la inserción al mercado global, sin importar si estos sectores tienen potencial de encadenar con el resto de sectores de la economía.

Por último, la sostenibilidad ambiental es necesaria que sea tomada en cuenta, sobre todo cuando el objetivo es lograr el desarrollo equilibrado, ya que esto implica que el desarrollo no puede darse en detrimento de algún sector de la sociedad. Por lo cual, es necesario que se proponga la creación de industrias basadas en cadenas de valor que busquen la generación de energía alternativa, diseños amigables con el ambiente, la creación de productos que hagan uso intensivo del reciclaje, entre otros. De forma que se reduzca el costo ambiental del desarrollo industrial.

## CONCLUSIONES

Con base en la investigación realizada sobre el proceso de integración económica centroamericana y los distintos enfoques teóricos sobre las cadenas de valor, puede concluirse lo siguiente:

Las cadenas de valor no se circunscriben únicamente a un modelo teórico, sino que estas son una herramienta que puede ser utilizada de forma flexible desde la perspectiva teórica en la que se busquen aplicar, esto debido a que las cadenas de valor no se consideran en sí mismas como una teoría. Además, pese a que las cadenas de valor fueron desarrolladas en un primer momento por Michael Porter; previo a la acuñación del concepto como tal, pueden identificarse algunas características de las cadenas de valor en definiciones de autores previos a Porter; señalando por tanto, que éstas no son un concepto ajeno a otras teorías de desarrollo productivo, como lo fueron Leontief, Marshall y Hirschman.

En la actualidad, las cadenas de valor son utilizadas desde una visión empresarial y de comercio, bajo una lógica neoliberal, lo cual ha sido una limitante que no ha permitido desarrollar todas las potencialidades de un concepto distinto al neoliberalismo. Ante esto, como resultado de esta investigación, se ha logrado estructurar un concepto de cadenas de valor, desde una perspectiva heterodoxa, que incorpore elementos que en la visión tradicional no son tomados en cuenta; tal es el caso del desarrollo productivo, el papel del Estado, una gobernanza que involucre a los pequeños y medianos productores dentro de las cadenas de valor y la sostenibilidad ambiental.

Es importante señalar que, si bien en la región centroamericana existen diversas cadenas de valor, éstas no se han dado bajo un enfoque integracionista o regional, sino que las cadenas de valor surgen de las iniciativas e intereses individuales en cada uno de los países de la región y estas no se encuentran enmarcadas en el proceso de integración centroamericana. Además, actualmente no existe en la región una propuesta regional que promueva e impulse las cadenas regionales de valor.

Una vez elaborado el concepto heterodoxo de cadenas de valor, se hizo un repaso del proceso de integración económica de la región centroamericana, desde su inicio en la década de 1950 hasta el año 2015, donde se evaluó si hubieron indicios de los elementos característicos del concepto heterodoxo de cadenas de valor; para ello, el proceso integracionista se dividió en cuatro etapas.

La primera etapa comprende los años de 1950 a 1969, donde se evidencia que existió un desarrollo en materia de política industrial, basado en la planificación por parte del Estado; con lo que se logró dinamizar el comercio intrarregional, siendo esto uno de los principales logros de esta época; además, se tuvo también un rápido efecto sobre la infraestructura de los países de la región. No obstante, se dieron ciertas limitantes, como los intereses políticos y el crecimiento económico desequilibrado entre los países, impidiendo que esta propuesta se ejecutara aprovechando todas sus potencialidades. La segunda etapa estudiada fue la del periodo de 1970 a 1989, durante la cual se concluye que las debilidades intrínsecas a la integración, sobre todo en su capacidad de llevar de forma equilibrada el desarrollo industrial a todos los países y al interior de estos; así como la obtención de beneficios desiguales generados por el proceso, afectaron la integración económica y condujeron al estancamiento del proceso de integración y el desequilibrio macroeconómico, debido entre algunos aspectos al distanciamiento de Honduras del proceso a inicios de los años setenta y posteriormente, por las crisis internas y los conflictos armados que sufrieron los países de la región. Uno de los grandes obstáculos para realizar este análisis en estas dos etapas fue la obtención de datos estadísticos e información relevante, puesto que son muy escasos los documentos escritos al respecto, principalmente en las décadas de 1970 y 1980.

En la tercera etapa se dio una reactivación del proceso de Integración Centroamericano, iniciando con la firma de los Protocolos de Tegucigalpa en 1991 y de Guatemala en 1993. Además, se da un cambio en la concepción del proceso de integración, incorporando otras dimensiones que fueran más allá de la económica y comercial en el marco de la integración, como lo fueron la dimensión política, medio ambiental, cultural, migratorio, educación, seguridad; entre otros. Aunado a esto, en dicha etapa se dio un cambio de paradigma económico mundial hacia el neoliberalismo, el cual, en la región marcó la pauta de una reestructuración de las ideas sobre la integración que hasta la fecha se tienen.

Asimismo, se identificó que el Protocolo de Guatemala es un instrumento débil para lograr los objetivos planteados, ya que algunos de estos pueden verse mermados en su consecución por tratados bilaterales o multilaterales con terceros países que no forman parte de la región centroamericana, lo cual socavó en gran medida los impulsos integracionistas de esta época. Asimismo, se evidenciaron las debilidades a nivel institucional, al no poder establecer roles y las competencias de las instituciones, lo cual terminó por generar ambigüedades en la toma de decisiones de los alcances del Subsistema de Integración Económica Centroamericana.

Finalmente, en la cuarta etapa que abarca el período de 2001 al 2015; se le dio un renovado impulso al proceso para la consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana y por otra parte se dio la firma de tratados multilaterales como el del DR-CAFTA y el ADA. Sin embargo, en esta etapa la región centroamericana se enfrenta a un conflicto entre el objetivo de la unión aduanera y la globalización; puesto que con la liberalización del comercio y la firma de tratados comerciales bilaterales con terceros países, se está socavando el proceso para alcanzar un arancel externo común de la región, en la medida que los países negocian distintos aranceles frente a terceros. El reto que se enfrentó al realizar el análisis de estas dos últimas etapas fue sistematizar el cúmulo de información que existe al respecto, contrario a lo ocurrido para las primeras dos etapas.

Es importante resaltar que pese a los esfuerzos del SICA y sus distintas instituciones por promover y alcanzar un desarrollo sostenible de la región, mediante la creación de diversas estrategias y políticas regionales, éstas se ven limitadas muchas veces por los gobiernos de los países y sus parlamentos; puesto que se respeta la autonomía de los países en la ejecución de estas y no existe una sanción por el incumplimiento de los compromisos o acuerdos comunitarios en el ámbito de la integración que han sido adquiridos, lo que limita la eficiencia y eficacia del proceso. Por ello, es importante que se trabaje en el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericana.

Además, una de las limitantes fundamentales identificadas en el proceso de integración centroamericana es la falta de identidad centroamericana. De ahí, tanto los gobiernos de cada uno de los países miembros del Sistema de Integración, así como las instituciones del mismo, deben trabajar en el fomento y fortalecimiento del sentido centroamericano y la identidad y cultura integracionista; ya que, para que el proceso avance con mayor rapidez, en la base de la integración debe encontrarse también la identidad centroamericana, como una población que comparte un territorio y no como distintos países que de forma aislada son más débiles.

Por otra parte, la región centroamericana y el proceso de integración presentan grandes deficiencias en materia de desarrollo productivo; puesto que en la actualidad se le ha dado mayor preponderancia al ámbito comercial, lo que impide que se formulen propuestas de articulación productiva para la región. Es importante señalar que dentro de la agenda de integración siempre se ha tomado en cuenta la importancia de cubrir diferentes ámbitos o esferas dentro del proceso integracionista. Sin embargo, muchas de las propuestas, realizadas por tecnócratas, no han logrado permear en la práctica. Adicionalmente, una de

las grandes limitantes identificadas dentro del proceso de integración económica es la falta de voluntad política y la búsqueda de intereses particulares que benefician a pequeños grupos sociales, lo que reduce el marco de acción de las instituciones que promueven la integración.

Con base al análisis teórico sobre cadenas de valor y el análisis histórico del proceso de integración realizado, se elaboró una propuesta alternativa de desarrollo productivo en la que se abordaron de forma general las áreas que se identificaron como fundamentales para ser tomadas en cuenta en la generación de desarrollo productivo equilibrado, los elementos son: La gobernanza de las cadenas de valor, el papel del Estado en el desarrollo productivo, la articulación productiva, el patrón de consumo y la inserción al comercio global y la sostenibilidad ambiental.

Se concluye que los elementos de la propuesta deben funcionar de forma conjunta, ya que cada elemento juega un rol importante para el funcionamiento correcto de las cadenas de valor, ya que si se deja de lado algún aspecto, se corre el riesgo de caer en el concepto de cadenas de valor utilizado convencionalmente; el cual, como se ha concluido, es un concepto limitado e incapaz de responder a las necesidades de desarrollo identificadas.

Por lo tanto, los elementos que fueron incluidos en la propuesta muestran la capacidad de las cadenas de valor como herramienta para impulsar el desarrollo equilibrado, ya que el concepto en sí mismo se encuentra integrado por diferentes dimensiones, lo que permitió que se moldeara así una definición que se adaptara a las necesidades de desarrollo equilibrado de la región centroamericana. Por lo cual, se ha encontrado que las cadenas de valor son una herramienta con capacidad de dinamizar las economías de los países.

Por lo tanto, se considera que con lo planteado en las cadenas de valor y con el comportamiento del proceso de integración centroamericana, se debe replantear la integración tanto en sus aspiraciones económicas como en el alcance de la integración. En la medida en que la integración se enfoque en la obtención de objetivos específicos de mediano plazo y que a la larga se le den prioridad a aquellos que tienen mayor relevancia, como lo son el desarrollo productivo y desarrollo social, se podrán alcanzar resultados concretos y sostenidos para la región; ya que hasta ahora se ha mostrado que históricamente, a pesar de que el proceso de Integración en Centroamérica ha logrado mejoras, sobre todo en los aspectos comerciales y productivos de forma aislada, ha sido incapaz de poder solventar las desigualdades marcadas entre los mismos países de la

región en términos productivos y de desarrollo social.

Es por ello que se necesita un replanteamiento del proceso de integración y no sólo buscar una integración total de la región en pro del libre comercio, las desgravaciones arancelarias, una inserción mundial del comercio de los países, sino que a su vez busque mejorar el desarrollo productivo, disminuir las brechas en las desigualdades en el desarrollo de los distintos países miembros y por tanto, implementar herramientas productivas que logren encadenar a los demás sectores y que de esta forma se coadyuve la rama productiva en Centroamérica.

Uno de los grandes aportes de este documento es sistematizar y definir los elementos que debe contener, bajo una visión heterodoxa, el concepto de cadena de valor vinculándolo a un proceso de desarrollo productivo, que contenga en sí misma la naturaleza equilibrante para que no se generen desigualdades entre los países de la región. Además, se ha hecho una revisión histórica del proceso de integración económica centroamericana, identificando las diferentes concepciones que se tenían sobre el mismo y se ha analizado a la luz del concepto definido de cadena de valor heterodoxo para identificar la existencia de los elementos característicos de éste.

Por tal razón, se considera que esta investigación puede servir de base para estudios posteriores, sobre desarrollo productivo en la región; contando con herramientas útiles como matrices insumo producto por país o regionales, se puede ahondar sobre los sectores que a nivel regional son más dinámicos, los sectores que sirven para impulsar otros sectores o identificar los sectores que promueven el proceso de integración; de igual forma, se pueden realizar investigaciones que identifiquen y dinamicen las cadenas de valor heterodoxas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGREQUIMA. (2012) *Impacto social y económico del sector agrícola guatemalteco sobre la economía nacional*. Guatemala: AGREQUIMA.

Ángel, A. y N. Hernández. (2004) *El impacto del DR-CAFTA sobre la integración económica regional*. El Salvador: Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas.

Antunes, B. y Monge, C. (2013) *Diagnóstico de la cadena de fibras sintéticas-ropa deportiva en El Salvador*. México, D.F.: Naciones Unidas

Banco Central Europeo. (2016) “La introducción inicial del euro (2002)” en *European Central Bank* [En Línea]. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/euro/changeover/2002/html/index.es.html> [Accesado el día 20 de junio de 2016].

Banco Mundial, (2012a) *Desarrollo del potencial exportador de América Central. Liberando el Potencial a Nivel Sectorial: Análisis de Cadenas de Valor*, Departamento para el Desarrollo del Sector Privado y Financiero, Unidad Gerencial de País – América Central.

Banco Mundial, (2012b) *Desarrollo del potencial exportador de América Central. Infraestructura para Desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad*, Departamento para el Desarrollo del Sector Privado y Financiero, Unidad Gerencial de País – América Central.

Banco Mundial. (2016) “Base de datos – Indicadores de desarrollo mundial” en *World Bank* [En Línea]. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=LCN#> [Accesado el día 06 de julio de 2016].

Barahona, J., et al. (2013) “Liberalización y dependencia económica en El Salvador 1990-2011” en *Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”* [En Línea]. Disponible en: [http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/ef583d\\_tesisliberalizacionydependenciaeconomica19902011.pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/ef583d_tesisliberalizacionydependenciaeconomica19902011.pdf) [Accesado el día 06 de julio de 2016].

Bárcena, A., (2014) “La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después” en *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile, CEPAL.



Bastiaensen, J.; Merlet, P. y S. Flores, (2015) *Rutas de desarrollo en territorios humanos. Las dinámicas de la vía láctea en Nicaragua*. Primera edición. Managua: UCA Publicaciones.

Becker, J., (2007) "El endeudamiento externo de América Latina: un resumen histórico" en Integraciónsur. [En línea]. Montevideo. Disponible en: <http://www.integracionsur.com/publicaciones/BeckerDeudaExternaALatina.pdf>

Benavente, José; Crespi, Gustavo; Katz, Jorge y Stumpo, Giovanni (1996) "*La transformación del desarrollo industrial de América Latina*", Santiago de Chile, CEPAL.

Béjar, R. (2004) "América Latina y el Consenso de Washington". En *Boletín Económico ICE*. [En Línea] Disponible en: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America\\_Latina\\_y\\_el\\_consenso\\_de\\_Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf)

Blanco, L. (2013) "Hirschman: Un gran científico social" en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, N° 28, Primer Semestre, pp. 47-64. Colombia.

Blaug, M. (1968). *La teoría económica en retrospectiva*. España: Luis Miracle.

Bouzas, R. (2005) *El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente*. Buenos Aires: CEPAL.

Casilda, R., (2004) "América Latina y el Consenso de Washington" en *Boletín Económico ICE* [En Línea] No. 2803. Del 26 de abril al 2 de mayo 2004, Información Comercial Española. Disponible en: [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_2803\\_1938\\_\\_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2803_1938__4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf) [Accesado el 23 de mayo de 2016].

CENPROMYPE. (2015) *Memoria de labores 2015*. [En Línea] Disponible en: <https://issuu.com/cenpromype/docs/memoria-labores-cenpromype-2015> [Accesado el día 20 de julio de 2016]

CEPAL, (1996) *Transformación productiva con equidad: La terea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL, (2004) *La integración centroamericana: beneficios y costos*. México: CEPAL, SICA.

CEPAL, (2012) *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL, (2014). Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica. CEPAL.

CEPAL (2015) *Una mirada a los países del Proyecto Mesoamérica*. Ciudad de Guatemala: CEPAL.

CEPAL, (2016) “Proyecto CEPAL – FIDA”. [En Línea] Disponible en: <http://www.cepal.org/es/proyectos/cepal-fida> [Accesado el día 16 de junio de 2016]

Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A., & Vergara, S. (2005). Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, 9.

COMIECO (1993) “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)”. [En Línea] Disponible en: [http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/244\\_Protocolo%20al%20Tratado%20General%20de%20Integracion%20Economica%20Centroamericana%20\(Protocolo%20de%20Guatemala\).pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/244_Protocolo%20al%20Tratado%20General%20de%20Integracion%20Economica%20Centroamericana%20(Protocolo%20de%20Guatemala).pdf) [Accesado el día 12 de julio de 2016]

COMIECO (2005) “Reglamento de organización y funcionamiento de los consejos: de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica”. [En Línea] Disponible en: <http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/reglamento-sobre-el-funcionamiento-de-los-consejos-de-ministros-ca.pdf> [Accesado el día 31 de julio de 2016]

COMIECO (2007). “Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana”. [En Línea] Disponible en: [http://export.com.gt/wp-content/uploads/acceso\\_mer/Integracion\\_Centroamericana/Convenio\\_de\\_la\\_Union\\_Aduanera/Convenio.pdf](http://export.com.gt/wp-content/uploads/acceso_mer/Integracion_Centroamericana/Convenio_de_la_Union_Aduanera/Convenio.pdf) [Accesado el día 21 de junio de 2016]

COMIECO (2012). “Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica”. [En Línea] Disponible en: [http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/AdhesionPAN\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/AdhesionPAN_s.pdf) [Accesado el día 02 de julio de 2016]

Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, (1976) *Proyecto de Tratado de la comunidad económica y social centroamericana*. Guatemala, Secretaria permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

COMMCA (2016) “Directorio de organismos, instituciones y agencias intergubernamentales latinoamericanas y caribeñas” en *El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*. [En Línea] Disponible en: [http://directorio.sela.org/listado-de-organismos/commca-\(1\).aspx](http://directorio.sela.org/listado-de-organismos/commca-(1).aspx) [Accesado el día 02 de julio de 2016]

Cordero, M. (2013) *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica: una nueva mirada en 2013*. México, D.F.: CEPAL.

Dada Hirezi, H. (1978) *La economía de El Salvador y la integración centroamericana 1945-1960*. San Salvador, UCA Editores.

Del Búfalo, E., (2002) “Las reformas económicas en América Latina” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* [En Línea] Vol. 8, No. 2, Mayo-agosto 2002. Universidad Central de Venezuela. Disponible en: [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/faces/problemas\\_sociales\\_contemporaneos/CESOC/MAYO\\_AGOSTO\\_2\\_2002\\_LA\\_REFORMA\\_PETROLERA\\_EN\\_VENEZUELA.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/problemas_sociales_contemporaneos/CESOC/MAYO_AGOSTO_2_2002_LA_REFORMA_PETROLERA_EN_VENEZUELA.pdf) [Accesado el 27 de mayo de 2016].

Dini, M. (2010) *Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial*. Santiago de Chile: CEPAL.

Echeverría, M. (2007) *La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales*. Santiago de Chile: CEPAL.

Espina, A. (1994) “La estrategia de Hirschman revisitada” en *Revista Claves*, N° 39, pp. 51-55. España: PROGRESA.

Fajnzylber, F., (1994: 207-209) “La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber” en *Revista de la CEPAL*. Número 52, abril 1994, pp. 207-209.

Ferrando, A. P. (2013). *Las Cadenas Globales de Valor, los países en desarrollo y sus PYMES*. Instituto de Estrategia Internacional.

Ferraro, Carlo y Gatto, Francisco (2010) "Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina", Santiago de Chile, CEPAL.

Flores, S. et al., (2011) *Las cadenas de lácteos y su interacción con la dinámica de género: La experiencia en Matiguás y Muy Muy, Nicaragua*. Serie "territorio, actores y desarrollo". Managua: NITLAPAN

Fonseca, G. (1973) *Integración económica: el caso centroamericano*. Tegucigalpa.

Fuentes, J. (1994) *El Regionalismo Abierto y la Integración económica*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fuentes, J., (2014) "El Estancamiento de la Integración Centroamericana" conferencia dictada durante el Foro *La Integración Centroamericana: Balance del proceso, retos, oportunidades y perspectivas de cara al desarrollo de la región y su inserción en el Ámbito Global*. INCIDE y SISCA, 22 de septiembre de 2014.

García-Jiménez, H. y B. Gandlgruber. (2014) *Gobernanza y acuerdos institucionales en las cadenas del frijol y del maíz en Centroamérica*. México, D.F.: Naciones Unidas.

Gutiérrez, M., (2014) "Desafíos globales para las naciones de la región centroamericana" conferencia dictada durante el Foro *La Integración Centroamericana: Balance del proceso, retos, oportunidades y perspectivas de cara al desarrollo de la región y su inserción en el Ámbito Global*. INCIDE y SISCA, 22 de septiembre de 2014.

GOES (2013) *Acuerdo de Asociación: Ofreciendo oportunidades para el desarrollo. Documento explicativo del Acuerdo de Asociación* [En Línea] Disponible en: [http://eeas.europa.eu/delegations/el\\_salvador/documents/related\\_links/acuerdo-ada-para-web\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/documents/related_links/acuerdo-ada-para-web_es.pdf) [Accesado el día 08 de julio de 2016]

GOES (2014). *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*. San Salvador: MINEC.

Ibisate, F. (1994). "Aportes económicos de las matrices 1978-1990 a los programas de desarrollo 1994-1999" en *Revista Realidad*. [En Línea] Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/>

Ibisate, F. (2009) *Historia económica apuntes guías*. San Salvador: UCA Editores.

ICAP-BID, (1979) *Temas sobre integración Centroamericana*. Costa Rica: Talleres de Impresora Crisol S. A.

Infante, R. (2011a). El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. *Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Infante, R. (2011b). Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008. *En: El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. Santiago: CEPAL, 2011. p. 65-94. LC/G. 2500-P.

Isaza, J. (2006) "Cadenas productivas. Enfoques y precisiones conceptuales" en *Revista Sotavento*. Colombia: Departamento de publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Kaplinsky, R. y M. Morris. (2001) *A handbook for value chain research* [traducido por Julio Lemus]. Ottawa: IDRC.

Lizano, E. (1975) *La integración económica centroamericana*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Manzano, I. (1993) *El proceso de integración centroamericana: entre el agotamiento y la revitalización*. Tesis doctoral. Madrid, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales: Universidad Complutense de Madrid.

Mariscal Barástegui, N. (1981) *Intentos de reestructuración de la integración centroamericana 1969-1981*. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Políticas, Madrid, España.

Marshall, A. (1890) *Principios de economía. Un tratado de introducción. Natura non facit saltum*. [Traducido por Emilio de Figueroa Aguilar]. España: Talleres Gráficos Montaña.

Martínez, J. Mario y Cordero, Martha, (2009) *La Integración Económica Centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis Internacional*. México, D.F.: CEPAL

Meade, J. (1952) "External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation" en *The Economic Journal*. No. 245, Vol. 62.

Melhado, O. (1998) "Salario mínimo agrícola: del atraso a la modernización" en ECA. No. 591-592, enero-febrero 1998.

Oddone, N. et al., (2016) *Fortalecimiento de la cadena de valor de tomate y chile verde dulce en El Salvador*. México, D.F.: CEPAL

Oddone, N. y C. Beltrán, (2014) *Diagnóstico de la cadena de camarón de cultivo en El Salvador*. México, D.F.: Naciones Unidas

Oddone, N. y P. Alarcón, (2016) *Fortalecimiento de la cadena de turismo de Antigua Guatemala y de los municipios rurales del Departamento de Sacatepéquez*. México, D.F.: Naciones Unidas

OMC (1995). *Regionalism and the world trade System*. Ginebra, OMC.

OMC (2016) “Acuerdos comerciales regionales y arreglos comerciales preferenciales” en *Organización Mundial del Comercio*. [En Línea] Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/rta\\_pta\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/rta_pta_s.htm) [Accesado el día 22 de junio de 2016]

Pacheco, A. y F. Valerio (2007). *DR-CAFTA: aspectos relevantes seleccionados del Tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana*. México: CEPAL.

Padilla Pérez, R. (2014). *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*. CEPAL.

Padilla, Ramón; Martínez, Jorge M. (2007) “Apertura comercial y cambio tecnológico en el Istmo Centroamericano”, México, CEPAL.

Pérez, C. (2013) “Análisis del aprovechamiento del CAFTA-DR en Centroamérica”. [En Línea] Disponible en la *SIECA*: <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/DFE278C0-192F-4CBF-BC92-4D6E46CECD83.pdf> [Accesado el día 07 de julio de 2016].

Pinto Santa Cruz, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano.

PNUD, (2010) *Informe de Desarrollo Humano 2010*. [En Línea] Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2010\\_es\\_complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf) [Accesado el día 22 de julio de 2016].

Porter, M. (1985) *Ventaja Competitiva: Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Nueva York: The free Press.

Porter, M. (1991) *Ventaja competitiva: Creación y sostenimiento de un desempeño superior* [Traducido por Ascencia de la Campa Pérez]. Argentina: Editorial Rei Argentina S.A.

Repúblicas de El Salvador y Guatemala (2000). *Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala*. [En Línea] Disponible en: [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4774\\_14\\_convenio\\_union\\_aduanera\\_entre\\_EL\\_Salvador\\_y\\_Guatemala.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4774_14_convenio_union_aduanera_entre_EL_Salvador_y_Guatemala.pdf) [Accesado el día 21 de junio de 2016]

Rivera, R. [Editor] (2014) *Cadenas de valor de maíz blanco y frijol en Centroamérica. Actores, problemas y acciones para su competitividad*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Rodríguez, O. (1998). Heterogeneidad estructural y empleo. *Revista de la CEPAL*.

Roll, E. (1978) *Historia de las doctrinas económicas*. México, D.F.: Fondo de cultura económica.

Romero, I. et al., (2016) *Fortalecimiento de la cadena de valor de los snacks nutritivos con base en fruta deshidratada en El Salvador*. Ciudad de México: CEPAL.

Romero, W. (2006) *Cadenas de valor: una aproximación conceptual y metodológica para su estudio*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar.

Sanahuja, J. y J. Sotillo (1998) *Integración y desarrollo en Centroamérica: Más allá del libre comercio*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Sánchez Díez, A., & Martínez Piva, J. M. (2014). Centroamérica: ¿Una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos?, CEPAL.

Scitovsky, T. (1954) "Dos conceptos de economías externas" en *The Journal of Political Economy*. [Traducido por Javier Irastorza].

SICA. (2010) "*Plan de Acción. Cumbre extraordinaria de jefes de Estado y de Gobierno de países del Sistema de la Integración Centroamericana para el relanzamiento del proceso de*

*la integración centroamericana*" [En línea], SICA, disponible en: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=57084&idm=1> [Accesado el día 8 de abril de 2016].

SIECA (1972) *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Estudio 1. La evolución económica Centroamericana durante el periodo 1960-1970 y sus perspectivas para la próxima década: Adendum estadístico*. Guatemala, SIECA.

SIECA (2007) *Informe Centroamericano. Periodo 2004-2006*. Argentina: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

SIECA (2011) *La Unión Aduanera Centroamericana*. [En Línea] Disponible en: <http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Integracion/Union%20Aduanera/Avances%20de%20la%20Union%20Aduanera%20a%20Febrero%202011.pdf>

SIECA (2013). *"Acompañando el perfeccionamiento de la integración económica centroamericana. Informe anual consolidado"*. Guatemala: SIECA.

SIECA (2014) *Política de Género. Hacia la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres*. Ciudad de Guatemala: SIECA.

SIECA, (2015) *Tercer ejercicio de rendición de cuentas del Sistema de la Integración Centroamericana*. [En Línea] Disponible en: <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/68993E96-5B69-4A97-A648-34F2302FC492.pdf> [Accesado el día 15 de julio de 2016].

SIECA (2016a) "Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras pasa a fase de implementación tras depósito del Protocolo Habilitante en el SICA" en *Secretaría de Integración Económica Centroamericana*. [En Línea] Disponible en: <http://www.sieca.int/Noticias/NoticiasMostrar.aspx?SegmentId=1&Noticiald=339> [Accesado el día 22 de junio de 2016]

SIECA (2016b) "Escenarios del proceso de Unión Aduanera" en *Secretaría de Integración Económica Centroamericana*. [En Línea] Disponible en: <http://www.sieca.int/Portal/Pagina.aspx?Paginald=3078&ver=1> [Accesado el día 25 de junio de 2016]



Torres, M. (comp.) (2006). *Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Torres, M. (comp.) (2006) *Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Vaitsos, C., (1979) "Crisis en los procesos de integración económica" en *El Trimestre Económico* [En línea] Vol. 46, No. 181. Marzo 1979. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/23394824>. [Accesado el día 27 de junio de 2016]

Vega, A. (2008) *Eslabonamientos productivos y cambio estructural en Colombia, 1990-2004*. Colombia: Universidad Santo Tomás.

Zúñiga, G. (2010) *El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. El caso de la agroindustria láctea*. México, D.F.: CEPAL

## ANEXOS

### Anexo 1

#### MAPA A1: Ubicación de Aduanas Periféricas en los territorios de Guatemala y Honduras.



Fuente: Tomado de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

**Anexo 2**

**MAPA A2: Ubicación de los Puestos de Control Integrado en los territorios de Guatemala y Honduras.**



Fuente: Tomado de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

### Anexo 3

**MAPA A3: Ubicación de los Puestos de Facilitación del Comercio en los territorios de Guatemala y Honduras.**



Fuente: Tomado de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

## Anexo 4

**TABLA A1: CENTROAMÉRICA. Valor de las exportaciones totales por país de la región, 1960 – 2015.**  
(US\$ Millones)

<b>Año/País</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
<b>1960</b>	\$ 85.83	\$ 116.79	\$ 112.67	\$ 61.91	\$ 62.87
<b>1961</b>	\$ 84.16	\$ 119.10	\$ 110.17	\$ 72.29	\$ 68.36
<b>1962</b>	\$ 92.97	\$ 136.30	\$ 114.51	\$ 79.79	\$ 90.17
<b>1963</b>	\$ 95.02	\$ 153.84	\$ 151.51	\$ 81.92	\$ 106.77
<b>1964</b>	\$ 113.90	\$ 178.10	\$ 164.35	\$ 91.83	\$ 125.19
<b>1965</b>	\$ 111.82	\$ 188.71	\$ 185.79	\$ 125.98	\$ 148.95
<b>1966</b>	\$ 135.51	\$ 188.93	\$ 226.12	\$ 141.51	\$ 142.21
<b>1967</b>	\$ 143.78	\$ 207.23	\$ 197.94	\$ 155.92	\$ 151.68
<b>1968</b>	\$ 170.82	\$ 211.71	\$ 227.25	\$ 175.18	\$ 162.30
<b>1969</b>	\$ 189.71	\$ 202.11	\$ 255.36	\$ 165.85	\$ 158.75
<b>1970</b>	\$ 231.16	\$ 228.32	\$ 290.18	\$ 169.74	\$ 178.62
<b>1971</b>	\$ 225.36	\$ 228.42	\$ 283.11	\$ 182.85	\$ 187.24
<b>1972</b>	\$ 280.88	\$ 277.29	\$ 328.10	\$ 193.13	\$ 249.44
<b>1973</b>	\$ 344.46	\$ 358.30	\$ 436.15	\$ 246.79	\$ 277.89
<b>1974</b>	\$ 440.34	\$ 462.47	\$ 572.13	\$ 253.31	\$ 380.92
<b>1975</b>	\$ 493.31	\$ 513.38	\$ 623.62	\$ 293.26	\$ 375.17
<b>1976</b>	\$ 592.94	\$ 720.73	\$ 760.33	\$ 391.83	\$ 541.90
<b>1977</b>	\$ 828.16	\$ 972.76	\$ 1,160.22	\$ 510.78	\$ 636.81
<b>1978</b>	\$ 864.91	\$ 630.96	\$ 1,111.60	\$ 601.88	\$ 645.97
<b>1979</b>	\$ 934.31	\$ 1,031.72	\$ 1,217.08	\$ 721.12	\$ 566.56
<b>1980</b>	\$ 1,001.74	\$ 720.04	\$ 1,472.80	\$ 813.83	\$ 436.28
<b>1981</b>	\$ 1,008.10	\$ 490.83	\$ 1,109.24	\$ 712.80	\$ 499.83
<b>1982</b>	\$ 870.42	\$ 407.55	\$ 1,083.80	\$ 655.79	\$ 405.79
<b>1983</b>	\$ 872.55	\$ 468.51	\$ 1,118.35	\$ 660.84	\$ 428.80
<b>1984</b>	\$ 1,006.39	\$ 615.06	\$ 1,094.63	\$ 703.65	\$ 386.68
<b>1985</b>	\$ 941.01	\$ 695.97	\$ 991.69	\$ 699.42	\$ 274.63
<b>1986</b>	\$ 1,089.79	\$ 706.25	\$ 1,072.58	\$ 771.83	\$ 233.56
<b>1987</b>	\$ 1,121.48	\$ 612.71	\$ 899.18	\$ 762.01	\$ 234.09

<b>Año/País</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
<b>1988</b>	\$ 1,245.70	\$ 608.76	\$ 1,021.70	\$ 868.70	\$ 230.20
<b>1989</b>	\$ 1,434.86	\$ 495.26	\$ 1,145.19	\$ 471.15	\$ 270.57
<b>1990</b>	\$ 1,361.37	\$ 582.24	\$ 1,162.97	\$ 554.61	\$ 272.84
<b>1991</b>	\$ 1,502.86	\$ 588.00	\$ 1,201.61	\$ 602.12	\$ 266.35
<b>1992</b>	\$ 1,782.86	\$ 596.65	\$ 1,295.29	\$ 740.31	\$ 236.49
<b>1993</b>	\$ 1,941.72	\$ 730.12	\$ 1,338.22	\$ 861.80	\$ 267.49
<b>1994</b>	\$ 2,242.72	\$ 819.12	\$ 1,502.56	\$ 639.91	\$ 351.11
<b>1995</b>	\$ 2,701.76	\$ 1,005.44	\$ 1,935.52	\$ 1,220.20	\$ 509.27
<b>1996</b>	\$ 3,410.18	\$ 1,024.27	\$ 2,030.73	\$ 1,316.00	\$ 660.18
<b>1997</b>	\$ 3,893.03	\$ 1,371.10	\$ 2,344.08	\$ 1,445.70	\$ 666.61
<b>1998</b>	\$ 5,097.06	\$ 1,256.43	\$ 2,581.68	\$ 1,532.80	\$ 552.82
<b>1999</b>	\$ 6,316.33	\$ 1,176.65	\$ 2,460.44	\$ 1,164.40	\$ 509.15
<b>2000</b>	\$ 5,528.82	\$ 1,332.31	\$ 2,699.03	\$ 1,322.21	\$ 629.35
<b>2001</b>	\$ 4,715.79	\$ 1,213.47	\$ 2,411.68	\$ 1,311.19	\$ 532.24
<b>2002</b>	\$ 4,950.40	\$ 1,237.57	\$ 2,461.57	\$ 1,177.89	\$ 558.70
<b>2003</b>	\$ 5,800.40	\$ 1,255.00	\$ 2,634.53	\$ 1,323.06	\$ 605.20
<b>2004</b>	\$ 5,952.58	\$ 1,474.34	\$ 2,928.36	\$ 1,631.44	\$ 727.55
<b>2005</b>	\$ 6,664.46	\$ 1,860.67	\$ 3,378.36	\$ 1,892.36	\$ 826.25
<b>2006</b>	\$ 7,789.90	\$ 2,250.84	\$ 3,715.93	\$ 2,096.22	\$ 1,017.36
<b>2007</b>	\$ 8,864.68	\$ 2,741.49	\$ 4,519.99	\$ 2,528.99	\$ 1,194.54
<b>2008</b>	\$ 9,312.75	\$ 3,234.81	\$ 5,376.62	\$ 2,832.98	\$ 1,487.27
<b>2009</b>	\$ 8,533.87	\$ 2,920.84	\$ 4,998.65	\$ 2,361.95	\$ 1,393.05
<b>2010</b>	\$ 9,271.55	\$ 3,470.58	\$ 5,812.15	\$ 2,818.81	\$ 1,847.84
<b>2011</b>	\$ 10,219.28	\$ 4,239.60	\$ 7,061.46	\$ 3,959.81	\$ 2,280.87
<b>2012</b>	\$ 11,153.38	\$ 4,233.10	\$ 7,146.31	\$ 4,336.72	\$ 2,686.82
<b>2013</b>	\$ 11,354.20	\$ 4,332.90	\$ 6,972.97	\$ 3,886.44	\$ 2,452.79
<b>2014</b>	\$ 11,098.58	\$ 4,248.69	\$ 7,348.19	\$ 4,069.66	\$ 2,664.48
<b>2015</b>	\$ 9,462.64	\$ 4,372.60	\$ 7,165.51	\$ 3,921.33	\$ 2,425.21

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).

## Anexo 5

**TABLA A2: CENTROAMÉRICA. Volumen de exportaciones totales por país de la región, 2001 – 2015.**  
(Toneladas)

Volumen de las Exportaciones					
Año/País	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
2001	5648,994.48	1804,189.85	1748,729.68	727,987.13	4719,512.34
2002	6133,918.18	1806,265.07	1731,462.52	795,444.08	4772,512.40
2003	5799,309.19	1878,839.92	1643,359.58	820,865.53	5212,468.63
2004	6323,567.96	2090,985.41	1755,369.61	939,671.19	5528,528.83
2005	6442,164.25	2482,263.98	1831,606.88	1112,444.73	5773,372.03
2006	6535,639.82	2512,576.00	2198,890.53	1086,587.46	6483,562.14
2007	7225,983.72	2914,235.99	2389,063.52	1276,735.89	6981,637.22
2008	7207,450.87	2748,761.07	2542,017.29	1216,671.30	6879,662.41
2009	7333,443.81	2309,146.90	2106,561.22	1366,881.16	6473,939.12
2010	7297,006.77	2961,408.86	2351,006.39	1444,872.21	7310,105.20
2011	7498,942.94	3911,390.92	2538,222.35	1458,896.87	9185,404.35
2012	8605,690.21	5037,714.93	2653,228.46	1624,379.36	7810,401.00
2013	9263,754.21	5943,373.63	2733,607.24	1675,938.40	8265,792.78
2014	10608,573.15	5882,590.73	2604,681.96	1861,683.04	8531,367.77
2015	11370,141.08	4713,605.76	2846,474.47	1672,683.74	7666,835.40

\*Tipo de clasificación del producto: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

## Anexo 6

**TABLA A3: CENTROAMÉRICA. Valor de las importaciones totales por país de la región, 2001 – 2015.**  
(US\$ Millones)

Valor de las Importaciones					
Año/País	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
2001	\$ 5,606.42	\$ 2,997.08	\$ 3,866.16	\$ 1,774.85	\$ 6,273.79
2002	\$ 6,304.06	\$ 2,967.01	\$ 3,901.90	\$ 1,788.37	\$ 6,895.98
2003	\$ 6,721.53	\$ 3,319.63	\$ 4,375.02	\$ 1,905.52	\$ 7,408.25
2004	\$ 7,811.61	\$ 3,685.69	\$ 4,891.05	\$ 2,203.01	\$ 8,003.13
2005	\$ 8,815.60	\$ 4,852.54	\$ 5,700.81	\$ 2,491.80	\$ 9,534.91
2006	\$ 10,072.60	\$ 5,643.10	\$ 6,691.45	\$ 3,054.12	\$ 11,282.89
2007	\$ 11,845.59	\$ 7,224.36	\$ 7,869.68	\$ 3,539.48	\$ 12,584.90
2008	\$ 12,839.21	\$ 8,813.47	\$ 8,773.15	\$ 4,294.97	\$ 15,184.84
2009	\$ 10,075.75	\$ 6,223.74	\$ 6,720.68	\$ 3,481.09	\$ 11,286.13
2010	\$ 12,030.93	\$ 7,127.68	\$ 7,802.60	\$ 4,190.79	\$ 13,440.46
2011	\$ 14,535.06	\$ 9,016.17	\$ 9,327.73	\$ 5,047.26	\$ 15,921.48
2012	\$ 14,873.09	\$ 9,394.68	\$ 9,540.90	\$ 6,026.17	\$ 17,021.49
2013	\$ 15,048.50	\$ 9,152.28	\$ 10,019.58	\$ 5,496.17	\$ 17,531.09
2014	\$ 15,902.69	\$ 9,310.98	\$ 9,834.59	\$ 5,743.79	\$ 16,865.05
2015	\$ 15,469.55	\$ 9,424.29	\$ 9,740.80	\$ 5,863.93	\$ 15,181.25

\*Tipo de clasificación del producto: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.



## Anexo 7

**TABLA A4: CENTROAMÉRICA. Volumen de importaciones totales por país de la región, 2001 – 2015.**  
(Toneladas)

Volumen de Importaciones					
Año/ País	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
2001	8369,627.07	4165,745.45	5977,975.22	2603,998.16	5900,450.47
2002	8745,030.59	3506,362.44	6192,031.59	2730,004.79	6289,853.43
2003	9251,532.71	4400,227.15	6396,579.67	2918,929.74	6661,384.56
2004	9334,967.15	3988,157.71	6358,589.78	3060,987.34	6788,201.01
2005	9729,274.06	5894,175.79	6804,038.22	3051,457.48	7241,917.27
2006	11158,005.04	6571,414.51	7164,797.39	3367,257.47	7845,172.30
2007	10892,065.94	6862,331.13	7820,763.31	3703,210.91	8402,705.11
2008	10137,300.30	7006,528.77	7431,242.68	3391,925.16	8738,446.45
2009	9507,673.19	6153,856.19	6497,408.73	3536,931.55	7523,471.17
2010	9906,841.32	6237,864.96	6856,455.28	3796,116.65	8619,248.26
2011	10647,155.30	6924,764.02	7213,748.13	4015,400.15	8917,510.14
2012	11215,104.67	7220,999.73	7369,302.40	4649,471.96	10620,519.04
2013	11416,783.01	7353,458.99	7567,184.88	4141,951.77	8713,146.45
2014	12594,617.51	7339,515.04	7649,077.45	4112,438.48	10913,475.54
2015	14541,408.73	8366,715.66	8558,590.64	4837,692.40	9417,985.51

\*Tipo de clasificación del producto: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

## Anexo 8

**TABLA A5: CENTROAMÉRICA. Tasas de crecimiento promedio de las exportaciones e importaciones por país de la región, 2001 – 2015.**  
(Porcentaje)

País	Exportaciones	Importaciones
Costa Rica	5.49%	7.36%
El Salvador	10.16%	7.47%
Guatemala	8.47%	8.11%
Honduras	9.16%	9.72%
Nicaragua	12.19%	9.64%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

## Anexo 9

**TABLA A6: CENTROAMÉRICA. Valor de las exportaciones por país destinadas al mercado intrarregional, 1960 – 2015.**  
(US\$ Millones)

Año/País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1960	\$ 2.42	\$ 12.29	\$ 4.96	\$ 8.08	\$ 2.53
1961	\$ 2.19	\$ 15.03	\$ 8.56	\$ 8.62	\$ 1.80
1962	\$ 1.72	\$ 18.70	\$ 8.69	\$ 12.08	\$ 3.53
1963	\$ 3.95	\$ 30.23	\$ 17.29	\$ 12.47	\$ 4.76
1964	\$ 15.39	\$ 36.80	\$ 29.56	\$ 16.44	\$ 7.12
1965	\$ 18.23	\$ 45.39	\$ 35.57	\$ 20.53	\$ 12.40
1966	\$ 25.16	\$ 58.61	\$ 50.83	\$ 19.52	\$ 16.18
1967	\$ 26.91	\$ 79.15	\$ 57.95	\$ 23.40	\$ 18.24
1968	\$ 36.23	\$ 84.92	\$ 70.78	\$ 30.35	\$ 24.64
1969	\$ 37.75	\$ 74.82	\$ 83.70	\$ 22.13	\$ 31.69
1970	\$ 46.09	\$ 73.77	\$ 102.35	\$ 18.04	\$ 46.06
1971	\$ 46.96	\$ 80.96	\$ 92.03	\$ 5.38	\$ 47.35
1972	\$ 51.42	\$ 92.49	\$ 98.70	\$ 5.82	\$ 56.22
1973	\$ 70.46	\$ 112.54	\$ 130.00	\$ 10.05	\$ 60.27
1974	\$ 104.27	\$ 149.82	\$ 163.22	\$ 23.66	\$ 91.52
1975	\$ 107.23	\$ 141.76	\$ 168.23	\$ 26.59	\$ 92.57
1976	\$ 130.65	\$ 176.05	\$ 189.04	\$ 35.68	\$ 117.82
1977	\$ 173.80	\$ 211.65	\$ 222.47	\$ 43.45	\$ 133.99
1978	\$ 178.68	\$ 233.57	\$ 254.97	\$ 49.20	\$ 146.30
1979	\$ 175.35	\$ 266.60	\$ 299.60	\$ 60.01	\$ 90.16
1980	\$ 270.33	\$ 295.80	\$ 403.73	\$ 83.89	\$ 75.42
1981	\$ 238.02	\$ 206.48	\$ 355.50	\$ 65.91	\$ 70.87
1982	\$ 167.20	\$ 174.23	\$ 320.07	\$ 51.88	\$ 52.09
1983	\$ 198.18	\$ 164.89	\$ 308.69	\$ 61.38	\$ 33.48
1984	\$ 192.91	\$ 156.22	\$ 285.24	\$ 47.72	\$ 37.09
1985	\$ 142.91	\$ 93.69	\$ 205.13	\$ 19.89	\$ 24.16
1986	\$ 100.51	\$ 86.72	\$ 192.01	\$ 18.84	\$ 15.40
1987	\$ 109.61	\$ 119.60	\$ 232.15	\$ 25.93	\$ 18.77

<b>Año/País</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
<b>1988</b>	\$ 129.80	\$ 139.88	\$ 236.44	\$ 25.90	\$ 20.68
<b>1989</b>	\$ 147.25	\$ 162.49	\$ 239.02	\$ 25.86	\$ 51.49
<b>1990</b>	\$ 134.60	\$ 176.75	\$ 288.20	\$ 24.13	\$ 47.55
<b>1991</b>	\$ 177.62	\$ 197.33	\$ 323.63	\$ 32.18	\$ 51.37
<b>1992</b>	\$ 248.32	\$ 263.71	\$ 395.38	\$ 48.18	\$ 41.66
<b>1993</b>	\$ 269.44	\$ 310.08	\$ 418.22	\$ 105.20	\$ 57.10
<b>1994</b>	\$ 351.48	\$ 355.21	\$ 507.67	\$ 50.79	\$ 88.43
<b>1995</b>	\$ 427.90	\$ 442.81	\$ 601.94	\$ 123.26	\$ 85.13
<b>1996</b>	\$ 503.25	\$ 479.60	\$ 624.31	\$ 153.49	\$ 105.71
<b>1997</b>	\$ 548.54	\$ 603.52	\$ 725.83	\$ 168.42	\$ 123.49
<b>1998</b>	\$ 630.46	\$ 642.20	\$ 815.91	\$ 314.09	\$ 123.82
<b>1999</b>	\$ 704.32	\$ 674.18	\$ 854.35	\$ 304.25	\$ 149.32
<b>2000</b>	\$ 704.62	\$ 776.12	\$ 870.05	\$ 315.81	\$ 168.36
<b>2001</b>	\$ 805.12	\$ 771.59	\$ 1,102.75	\$ 213.08	\$ 182.56
<b>2002</b>	\$ 829.48	\$ 785.45	\$ 1,076.20	\$ 268.75	\$ 200.61
<b>2003</b>	\$ 929.30	\$ 792.49	\$ 1,181.02	\$ 293.48	\$ 227.57
<b>2004</b>	\$ 1,053.44	\$ 867.98	\$ 1,355.68	\$ 318.81	\$ 252.13
<b>2005</b>	\$ 1,158.97	\$ 1,005.88	\$ 1,477.19	\$ 397.79	\$ 292.79
<b>2006</b>	\$ 1,312.07	\$ 1,190.15	\$ 1,659.58	\$ 488.11	\$ 359.30
<b>2007</b>	\$ 1,489.65	\$ 1,430.53	\$ 1,969.02	\$ 630.20	\$ 441.97
<b>2008</b>	\$ 1,815.22	\$ 1,740.92	\$ 2,344.39	\$ 695.27	\$ 507.34
<b>2009</b>	\$ 1,515.07	\$ 1,498.11	\$ 2,010.19	\$ 560.76	\$ 459.78
<b>2010</b>	\$ 1,710.67	\$ 1,687.86	\$ 2,408.46	\$ 640.37	\$ 426.36
<b>2011</b>	\$ 1,977.57	\$ 2,014.63	\$ 2,814.43	\$ 832.25	\$ 461.25
<b>2012</b>	\$ 2,054.21	\$ 2,111.54	\$ 2,820.91	\$ 869.06	\$ 531.15
<b>2013</b>	\$ 2,051.79	\$ 2,140.54	\$ 2,784.87	\$ 960.38	\$ 529.88
<b>2014</b>	\$ 2,091.93	\$ 2,138.73	\$ 3,149.23	\$ 982.50	\$ 581.02
<b>2015</b>	\$ 2,162.57	\$ 2,204.42	\$ 3,148.58	\$ 958.32	\$ 599.58

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).

## Anexo 10

**TABLA A7: CENTROAMÉRICA. Tasas de crecimiento del valor de las exportaciones destinadas al mercado intrarregional por país, 1960 – 2015.**  
(Porcentaje)

Año/País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1961	-9.62%	22.29%	72.66%	6.71%	-28.65%
1962	-21.39%	24.37%	1.52%	40.16%	95.84%
1963	129.36%	61.69%	98.92%	3.18%	34.78%
1964	290.09%	21.72%	70.91%	31.89%	49.70%
1965	18.47%	23.37%	20.33%	24.83%	74.06%
1966	37.98%	29.11%	42.91%	-4.91%	30.44%
1967	6.96%	35.05%	14.01%	19.87%	12.79%
1968	34.63%	7.28%	22.15%	29.71%	35.04%
1969	4.20%	-11.89%	18.26%	-27.10%	28.61%
1970	22.10%	-1.41%	22.28%	-18.45%	45.36%
1971	1.89%	9.75%	-10.08%	-70.20%	2.81%
1972	9.51%	14.25%	7.25%	8.29%	18.72%
1973	37.01%	21.68%	31.71%	72.52%	7.20%
1974	47.98%	33.12%	25.56%	135.55%	51.86%
1975	2.84%	-5.38%	3.07%	12.38%	1.15%
1976	21.85%	24.19%	12.37%	34.16%	27.27%
1977	33.03%	20.22%	17.68%	21.78%	13.72%
1978	2.81%	10.35%	14.61%	13.23%	9.19%
1979	-1.86%	14.14%	17.50%	21.98%	-38.37%
1980	54.16%	10.95%	34.75%	39.79%	-16.35%
1981	-11.95%	-30.19%	-11.95%	-21.43%	-6.03%
1982	-29.76%	-15.62%	-9.97%	-21.29%	-26.51%
1983	18.53%	-5.36%	-3.55%	18.32%	-35.73%
1984	-2.66%	-5.26%	-7.60%	-22.25%	10.80%
1985	-25.92%	-40.03%	-28.09%	-58.31%	-34.86%
1986	-29.67%	-7.43%	-6.40%	-5.31%	-36.26%
1987	9.06%	37.91%	20.91%	37.66%	21.88%
1988	18.42%	16.95%	1.85%	-0.12%	10.19%
1989	13.45%	16.17%	1.09%	-0.14%	148.97%

<b>Año/País</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
<b>1990</b>	-8.59%	8.78%	20.57%	-6.70%	-7.66%
<b>1991</b>	31.96%	11.64%	12.29%	33.33%	8.05%
<b>1992</b>	39.81%	33.64%	22.17%	49.75%	-18.91%
<b>1993</b>	8.50%	17.58%	5.78%	118.33%	37.08%
<b>1994</b>	30.45%	14.56%	21.39%	-51.72%	54.87%
<b>1995</b>	21.74%	24.66%	18.57%	142.71%	-3.74%
<b>1996</b>	17.61%	8.31%	3.72%	24.53%	24.17%
<b>1997</b>	9.00%	25.84%	16.26%	9.72%	16.83%
<b>1998</b>	14.94%	6.41%	12.41%	86.49%	0.26%
<b>1999</b>	11.71%	4.98%	4.71%	-3.13%	20.59%
<b>2000</b>	0.04%	15.12%	1.84%	3.80%	12.75%
<b>2001</b>	14.26%	-0.58%	26.75%	-32.53%	8.44%
<b>2002</b>	3.02%	1.80%	-2.41%	26.12%	9.89%
<b>2003</b>	12.03%	0.90%	9.74%	9.20%	13.44%
<b>2004</b>	13.36%	9.53%	14.79%	8.63%	10.79%
<b>2005</b>	10.02%	15.89%	8.96%	24.77%	16.13%
<b>2006</b>	13.21%	18.32%	12.35%	22.71%	22.71%
<b>2007</b>	13.53%	20.20%	18.65%	29.11%	23.01%
<b>2008</b>	21.86%	21.70%	19.06%	10.33%	14.79%
<b>2009</b>	-16.54%	-13.95%	-14.26%	-19.35%	-9.38%
<b>2010</b>	12.91%	12.67%	19.81%	14.20%	-7.27%
<b>2011</b>	15.60%	19.36%	16.86%	29.96%	8.18%
<b>2012</b>	3.88%	4.81%	0.23%	4.42%	15.16%
<b>2013</b>	-0.12%	1.37%	-1.28%	10.51%	-0.24%
<b>2014</b>	1.96%	-0.08%	13.08%	2.30%	9.65%
<b>2015</b>	3.38%	3.07%	-0.02%	-2.46%	3.19%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).

## Anexo 11

**TABLA A8: CENTROAMÉRICA. Participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales por país, 1960 – 2015.**  
(Porcentaje)

<b>Año/País</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
<b>1960</b>	2.82%	10.52%	4.40%	13.05%	4.02%
<b>1961</b>	2.60%	12.62%	7.77%	11.92%	2.64%
<b>1962</b>	1.85%	13.72%	7.59%	15.14%	3.92%
<b>1963</b>	4.15%	19.65%	11.41%	15.22%	4.46%
<b>1964</b>	13.51%	20.66%	17.99%	17.90%	5.69%
<b>1965</b>	16.30%	24.06%	19.14%	16.29%	8.33%
<b>1966</b>	18.56%	31.02%	22.48%	13.79%	11.37%
<b>1967</b>	18.72%	38.20%	29.27%	15.01%	12.03%
<b>1968</b>	21.21%	40.11%	31.14%	17.32%	15.18%
<b>1969</b>	19.90%	37.02%	32.78%	13.34%	19.96%
<b>1970</b>	19.94%	32.31%	35.27%	10.63%	25.78%
<b>1971</b>	20.84%	35.44%	32.51%	2.94%	25.29%
<b>1972</b>	18.31%	33.36%	30.08%	3.02%	22.54%
<b>1973</b>	20.45%	31.41%	29.81%	4.07%	21.69%
<b>1974</b>	23.68%	32.40%	28.53%	9.34%	24.03%
<b>1975</b>	21.74%	27.61%	26.98%	9.07%	24.68%
<b>1976</b>	22.03%	24.43%	24.86%	9.11%	21.74%
<b>1977</b>	20.99%	21.76%	19.17%	8.51%	21.04%
<b>1978</b>	20.66%	37.02%	22.94%	8.17%	22.65%
<b>1979</b>	18.77%	25.84%	24.62%	8.32%	15.91%
<b>1980</b>	26.99%	41.08%	27.41%	10.31%	17.29%
<b>1981</b>	23.61%	42.07%	32.05%	9.25%	14.18%
<b>1982</b>	19.21%	42.75%	29.53%	7.91%	12.84%
<b>1983</b>	22.71%	35.20%	27.60%	9.29%	7.81%
<b>1984</b>	19.17%	25.40%	26.06%	6.78%	9.59%
<b>1985</b>	15.19%	13.46%	20.68%	2.84%	8.80%
<b>1986</b>	9.22%	12.28%	17.90%	2.44%	6.59%
<b>1987</b>	9.77%	19.52%	25.82%	3.40%	8.02%
<b>1988</b>	10.42%	22.98%	23.14%	2.98%	8.98%

<b>Año/País</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
<b>1989</b>	10.26%	32.81%	20.87%	5.49%	19.03%
<b>1990</b>	9.89%	30.36%	24.78%	4.35%	17.43%
<b>1991</b>	11.82%	33.56%	26.93%	5.34%	19.29%
<b>1992</b>	13.93%	44.20%	30.52%	6.51%	17.61%
<b>1993</b>	13.88%	42.47%	31.25%	12.21%	21.35%
<b>1994</b>	15.67%	43.36%	33.79%	7.94%	25.19%
<b>1995</b>	15.84%	44.04%	31.10%	10.10%	16.72%
<b>1996</b>	14.76%	46.82%	30.74%	11.66%	16.01%
<b>1997</b>	14.09%	44.02%	30.96%	11.65%	18.53%
<b>1998</b>	12.37%	51.11%	31.60%	20.49%	22.40%
<b>1999</b>	11.15%	57.30%	34.72%	26.13%	29.33%
<b>2000</b>	12.74%	58.25%	32.24%	23.89%	26.75%
<b>2001</b>	17.07%	63.59%	45.73%	16.25%	34.30%
<b>2002</b>	16.76%	63.47%	43.72%	22.82%	35.91%
<b>2003</b>	16.02%	63.15%	44.83%	22.18%	37.60%
<b>2004</b>	17.70%	58.87%	46.29%	19.54%	34.65%
<b>2005</b>	17.39%	54.06%	43.72%	21.02%	35.44%
<b>2006</b>	16.84%	52.88%	44.66%	23.29%	35.32%
<b>2007</b>	16.80%	52.18%	43.56%	24.92%	37.00%
<b>2008</b>	19.49%	53.82%	43.60%	24.54%	34.11%
<b>2009</b>	17.75%	51.29%	40.21%	23.74%	33.01%
<b>2010</b>	18.45%	48.63%	41.44%	22.72%	23.07%
<b>2011</b>	19.35%	47.52%	39.86%	21.02%	20.22%
<b>2012</b>	18.42%	49.88%	39.47%	20.04%	19.77%
<b>2013</b>	18.07%	49.40%	39.94%	24.71%	21.60%
<b>2014</b>	18.85%	50.34%	42.86%	24.14%	21.81%
<b>2015</b>	22.85%	50.41%	43.94%	24.44%	24.72%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA).



## Anexo 12

**TABLA A9: CENTROAMÉRICA. Participación de las exportaciones destinadas al mercado intrarregional respecto al PIB a precios corrientes, 2001 – 2014.**  
(Porcentaje)

<b>Año/País</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
1960	0.48%	N.A.	0.48%	2.41%	1.11%
1961	0.45%	N.A.	0.80%	2.42%	0.74%
1962	0.36%	N.A.	0.76%	3.12%	1.31%
1963	0.77%	N.A.	1.37%	3.04%	1.60%
1964	2.84%	N.A.	2.28%	3.60%	2.05%
1965	3.07%	5.17%	2.67%	4.04%	2.20%
1966	3.89%	6.31%	3.65%	3.55%	2.66%
1967	3.85%	8.11%	3.99%	3.91%	2.78%
1968	4.68%	8.41%	4.39%	4.69%	3.56%
1969	4.42%	7.13%	4.88%	3.31%	4.22%
1970	4.68%	6.51%	5.38%	2.50%	5.92%
1971	4.36%	6.83%	4.64%	0.74%	5.71%
1972	4.15%	7.32%	4.70%	0.73%	6.40%
1973	4.61%	7.80%	5.06%	1.10%	5.51%
1974	6.26%	8.99%	5.16%	2.29%	6.02%
1975	5.47%	7.52%	4.61%	2.37%	5.85%
1976	5.42%	7.56%	4.33%	2.65%	6.41%
1977	5.66%	7.20%	4.06%	2.60%	6.02%
1978	5.07%	7.47%	4.20%	2.55%	6.88%
1979	4.35%	7.70%	4.34%	2.67%	5.75%
1980	5.60%	8.28%	5.12%	3.27%	3.52%
1981	9.07%	6.01%	4.13%	2.34%	2.86%
1982	6.41%	5.13%	3.67%	1.79%	2.12%
1983	4.98%	4.70%	3.41%	1.99%	1.22%
1984	4.20%	4.27%	3.01%	1.44%	1.19%
1985	2.98%	2.47%	2.11%	0.55%	0.90%
1986	1.83%	2.30%	2.65%	0.49%	0.53%
1987	1.88%	3.02%	3.28%	0.62%	0.49%
<b>Año/País</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>

<b>1988</b>	2.14%	3.34%	3.02%	0.65%	0.79%
<b>1989</b>	2.14%	3.72%	2.84%	0.73%	5.08%
<b>1990</b>	1.82%	3.68%	3.77%	0.79%	4.71%
<b>1991</b>	2.48%	3.72%	3.44%	1.05%	3.45%
<b>1992</b>	2.90%	4.43%	3.79%	1.41%	2.32%
<b>1993</b>	2.80%	4.47%	3.67%	3.02%	3.25%
<b>1994</b>	3.33%	4.39%	3.91%	1.48%	2.29%
<b>1995</b>	3.65%	4.66%	4.11%	3.15%	2.06%
<b>1996</b>	4.25%	4.65%	3.96%	3.80%	2.45%
<b>1997</b>	4.28%	5.42%	4.08%	3.61%	2.81%
<b>1998</b>	4.47%	5.35%	4.21%	6.04%	2.67%
<b>1999</b>	4.46%	5.41%	4.66%	5.66%	3.08%
<b>2000</b>	4.42%	5.91%	4.51%	4.44%	3.30%
<b>2001</b>	4.91%	5.59%	5.90%	2.82%	3.43%
<b>2002</b>	4.92%	5.49%	5.18%	3.46%	3.84%
<b>2003</b>	5.30%	5.27%	5.39%	3.61%	4.28%
<b>2004</b>	5.66%	5.49%	5.66%	3.63%	4.35%
<b>2005</b>	5.81%	5.88%	5.43%	4.11%	4.63%
<b>2006</b>	5.82%	6.42%	5.49%	4.50%	5.29%
<b>2007</b>	5.66%	7.12%	5.77%	5.13%	5.93%
<b>2008</b>	6.08%	8.12%	5.99%	5.04%	5.97%
<b>2009</b>	5.16%	7.25%	5.33%	3.84%	5.49%
<b>2010</b>	4.71%	7.88%	5.83%	4.04%	4.88%
<b>2011</b>	4.80%	8.71%	5.91%	4.70%	4.73%
<b>2012</b>	4.53%	8.87%	5.60%	4.69%	5.08%
<b>2013</b>	4.17%	8.79%	5.17%	5.19%	4.88%
<b>2014</b>	4.22%	8.50%	5.35%	5.07%	4.92%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA) y el Banco Mundial.

## ANEXO 13

**TABLA A10: CENTROAMÉRICA. Nivel de desempleo, subempleo visible e invisible y sector informal, 2010.**

*(Porcentaje)*

	<b>Desempleo</b>	<b>Subempleo Visible</b>	<b>Subempleo Invisible</b>	<b>Sector informal</b>
<b>Costa Rica</b>	7.30	12.5	11.3	36.2
<b>El Salvador</b>	7.0	3.47	13.49	55.0
<b>Honduras</b>	4.80	4.3	36.3	50.8
<b>Panamá</b>	6.5	2.0	14.6	31.5
<b>Nicaragua</b>	8.0	10.3	21.0	43.4
<b>Guatemala</b>	3.70	11.42	20.92	55.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Zabaleta, M. (2013: 19).