

El potencial económico de los países mesoamericanos incluye una ubicación geográfica estratégica,...

Mesoamérica tiene una variedad de recursos, abundantes pero a menudo subutilizados, que contrasta con las insatisfactorias condiciones económicas generales de la región. En primer lugar, al unir América del Norte con América del Sur y al ser el paso obligado entre Asia y Europa, la posición geopolítica de la RMA es uno de sus mayores activos. Mesoamérica tiene potencial para convertirse en un verdadero enlace entre mercados importantes y servir de base logística estratégica para el transporte de carga y pasajeros. En la actualidad, Estados Unidos sigue siendo el principal destino de las exportaciones de la región (40.15% en 2003), seguido por la región misma (28.75%) y luego por los países de la OCDE, excluidos Estados Unidos y México (16.47%). Sin embargo, tener servicios logísticos e infraestructuras poco competentes sigue poniendo trabas para la competitividad y el crecimiento de la región.

La gran proximidad de Mesoamérica con sus principales socios comerciales (o el acceso relativamente fácil a los más distantes) y las conexiones eficientes entre productores y puertos es una combinación que podría traducirse en cuantiosos beneficios en materia de competitividad. Sin embargo, para perfeccionar la conectividad de la región, el acceso a los mercados, sus empresas y al clima comercial; es necesario hacer mejoras en infraestructura en el sector energético, en el de transporte y en otros elementos del sector logístico en general. Para convertir la ubicación estratégica de la RMA en una ventaja competitiva, ya hay operaciones en marcha que fortalecen los vínculos entre el Sureste de México y América Central; eso incluye proyectos para ampliar los corredores logísticos de la RMA e integrar los mercados de electricidad de la región.

...oportunidades económicas relacionadas con ricos recursos naturales y culturales

En segundo lugar, el rico entorno cultural y los abundantes recursos naturales de Mesoamérica pueden convertirse en un factor decisivo para el desarrollo económico de la región, y ofrecer la oportunidad de orientar a los sectores turístico y agropecuario hacia mercados de mayor valor agregado. Existen cuatro características fundamentales, en gran medida entrelazadas, que en conjunto contribuyen a hacer de la RMA un destino turístico atractivo: recursos naturales, zonas arqueológicas, ciudades coloniales y patrimonio cultural. Al orientar al sector turístico en torno a los atributos mesoamericanos se crea una base de atracción turística más amplia. Uno de los desafíos clave del sector será hallar formas de afianzar los vínculos entre los grandes centros turísticos costeros de la región y los mercados nicho ecoturísticos y culturales de menor tamaño; tanto nacionales como transfronterizos.

En cuanto al sector agrícola, la RMA posee abundantes recursos y capacidad para producir todo el año. Sin embargo, el crecimiento del sector sigue siendo moderado debido a su limitada diversificación, concentración en productos de poco valor agregado y una gran vulnerabilidad ante las sacudidas en los precios de los productos básicos. A fin de que en los años venideros Mesoamérica capitalice su valioso patrimonio y riqueza de recursos naturales, deben atenderse los problemas de deterioro ambiental y protección de sus recursos. En la actualidad, muchos de los recursos naturales de la región tienden a utilizarse como insumos de un nivel extremadamente bajo en los procesos de producción; o simplemente como depósitos de basura y desechos, lo que da como resultado factores externos negativos para la sociedad y pérdida de oportunidades. Una relación mejor entre el medio ambiente y las estrategias de competitividad no necesariamente solucionará los problemas ecológicos de la región, pero sí podría fomentar la cría de ganado y la calidad e importancia económica de los recursos naturales mesoamericanos.

... e industrias de manufactura ligera.

Pese a enfrentar una creciente competencia contra China, la industria del vestido aún puede contar con su privilegiada ubicación y ventajas logísticas para exportar a Estados Unidos. A fin de superar las nuevas dificultades de competitividad, la industria está buscando diversificar sus procesos de producción mediante el uso de técnicas innovadoras como la producción de "paquetes completos". Otras industrias de manufactura ligera, como los programas de cómputo y consumibles electrónicos, también están apareciendo por toda la región. El Salvador y Guatemala han introducido, con éxito, políticas para la creación de capacidad orientadas a desarrollar la industria de programas de cómputo. Honduras tiene diversas maquilas de electrónica, y Costa Rica ha hecho avances importantes para atraer y desarrollar las industrias de componentes electrónicos y programas de cómputo (como es el caso de INTEL). A fin de que el captar firmas para la región de esos sectores industriales fructifique, es necesario lograr nuevos adelantos para garantizar que el entorno comercial en general y la calidad de la oferta de trabajo satisfagan las demandas de mano de obra de esas empresas. Por ende, la creación de capacidad, la capacitación de personal y las políticas de conglomerados desempeñarán un papel importante al promover estas nuevas industrias.

Pese a sus muchos recursos explotables, la economía mesoamericana se distingue por tasas totales de crecimiento moderado y marcadas disparidades entre los países...

En medio de tasas de crecimiento total fluctuantes pero positivas para todos los países de la región: notable superior al promedio (Belice, Costa Rica y Panamá), promedio (El Salvador, Guatemala y Sureste de México) e inferior al promedio (Honduras y Nicaragua), el desempeño se basa en las cifras del PIB per cápita (Paridad de Poder Adquisitivo o PPA). El PIB promedio per cápita (PPA) de la Región Mesoamericana en 2003 ascendió a 5,454 dólares; pero el máximo y el mínimo correspondieron a Costa Rica, con 9,605 dólares, y a Honduras, con 2,665 dólares. Las tasas de crecimiento promedio de 2000 a 2003 de los grupos en el extremo superior (2.05%), a mitad de la banda (0.9%) y en el extremo inferior (0.8%), demuestran que los productores en el extremo superior están creciendo con más rapidez y agrandando la diferencia con respecto a los otros grupos.

En cuanto a cumplir con las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) para la reducción de la pobreza y la educación primaria universal, los mismos países con PIB per cápita promedio e inferior al promedio son los que enfrentan las tasas de pobreza extrema máxima y un desempeño educativo deficiente. Pese a que Belice, Costa Rica, México y Panamá están más avanzados en el proceso para alcanzar las MDM, la región en conjunto sigue rezagada con respecto a países desarrollados (el Índice de Desarrollo Humano [IDH] promedio de la Región Mesoamericana es de 0.734 comparado con el promedio de la OCDE de 0.910).

...entre las regiones en el interior de los países...

La dualidad urbano-rural de Mesoamérica es un ejemplo excelente de las disparidades que existen entre las regiones de esos países. Según cifras de 2002 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 58.6% de la población rural vivía en la pobreza y 36.6% en la pobreza extrema, comparado con 40.3% y 17.3% en las categorías urbanas respectivas. Las disparidades urbano-rurales no sólo se hallan en los niveles de pobreza, sino que también se reflejan en las condiciones de vida en general y en el acceso a las oportunidades laborales. Las zonas rurales también albergan a la amplísima mayoría de poblaciones indígenas de la RMA, que a menudo pertenecen a los estratos más pobres, más vulnerables y marginados de la sociedad mesoamericana.

Las condiciones económicas más insatisfactorias en muchas zonas rurales comparadas con las urbanas explican, en parte, la creciente tendencia a la urbanización en Mesoamérica. Las cifras demográficas de 2005 indican que la población urbana de la RMA es de 52.4%; y 53.7% de la población económicamente activa reside en áreas urbanas, comparado con 46.3% en zonas

rurales. La urbanización en la RMA no se caracteriza, como ya es costumbre, por la modernización ni el desarrollo, sino más bien por cómo se relaciona con una distribución muy desigual de la población y los servicios. La migración interna a las ciudades se debe más a la falta de ingresos, servicios y oportunidades en las zonas rurales que a una oferta suficiente de empleo y mejores condiciones de vida en las ciudades. La mayor parte de las áreas metropolitanas carecen de servicios e infraestructura para atender la afluencia de población, y eso aumenta las vulnerabilidades sociales y el deterioro de los estándares de vida.

...y en términos de distribución individual del ingreso.

La distribución por deciles del ingreso familiar per cápita en Mesoamérica es indicativa de la gran desigualdad de la región. La pobreza en términos de ingresos es un problema que afecta a grandes estratos de la población, imposibilitándolos para satisfacer sus necesidades de consumo básicas. En Mesoamérica, una proporción muy alta del ingreso se acumula en los estratos más acaudalados de la población en comparación con los más pobres. Mientras que el decil más rico de la gente ganó 41.9% del ingreso total en 2000, el decil más pobre sólo ganó 0.9%, a diferencia de los países desarrollados, donde el decil superior recibió 29.1% del ingreso total comparado con 2.5% para el decil inferior. Las remesas de los migrantes representan una fuente de ingresos importante y cada vez mayor para los países de la RMA; sobre todo considerando el rezagado crecimiento económico de la región y la insuficiente creación de trabajos en el sector formal. Las remesas pueden ayudar al desarrollo regional; pero como se gastan principalmente en consumo privado, también pueden crear efectos macroeconómicos negativos, como inflación y aumento en el tipo de cambio real.

Las disparidades económicas y sociales resaltan la magnitud de los desafíos de la RMA en cuanto a mejorar los niveles en la educación...

La educación y el acceso al conocimiento son factores determinantes de los niveles de pobreza; sin embargo, pese a los esfuerzos para reformar el sistema, Mesoamérica aún enfrenta dificultades importantes para proporcionar servicios educativos suficientes y eficaces. En 2002, sólo 59.34% de la población de 15 a 64 años, en promedio, habían completado la educación primaria. La relación entre los bajos niveles educativos y los altos niveles de pobreza crea un círculo vicioso, ya que una educación mejor es una herramienta importante para salir de la pobreza; pero en las áreas pobres el acceso a la educación a menudo es limitado. En Guatemala y Nicaragua, asisten a la escuela sólo tres de cada cinco jóvenes de 7 a 15 años en el nivel de ingresos del primer quintil; y en El Salvador y Honduras lo hacen tres de cada cuatro. Costa Rica y Panamá, los países con las tasas de pobreza más bajas de la región, obtuvieron los mejores resultados, con tasas que rebasan cuatro de cada cinco.

La otra mitad de la relación pobreza-educación se ejemplifica con la disminución en la frecuencia de pobreza conforme aumentan los años de educación. La frecuencia de pobreza excede el 60% para la población que no ha cursado ninguna educación formal o sólo un año de ésta. En cambio, para quienes completaron la educación primaria (seis años), la frecuencia es inferior a 40%; y para quienes terminaron la educación secundaria (11 a 12 años), la frecuencia es ligeramente superior a 10%.

...y lidiar con la persistente y extensa economía informal.

Las diferencias en PIB, ingreso y desarrollo humano total no están disminuyendo, en parte por las debilidades del mercado laboral. Costa Rica, Belice y Panamá, que de manera sistemática son las principales economías de la región, son los únicos países donde el sector formal es *más grande* que el informal. La renta del trabajo es el principal factor para determinar los ingresos familiares en Mesoamérica; sin embargo, en el mercado laboral abunda la baja productividad, los bajos salarios y los trabajos inestables, que en muchos casos no cubren

beneficios por seguros ni salud. Como casi todos los trabajos nuevos se crean en el sector informal, la productividad y los beneficios del ingreso para la región son limitados (el ingreso laboral mensual promedio para un trabajador del sector informal en 2000 fue de 171 dólares, comparado con 374 dólares para un trabajador del sector formal).

Por consiguiente, para reducir la pobreza y desigualdad de la RMA no sólo deben crearse *más* trabajos; sino que deben crearse *más* trabajos *productivos y en el sector formal*. Entre las medidas que podrían aumentar la productividad y el capital humano de los sectores informal y de baja productividad están los programas para la creación de capacidad y mejoramiento del acceso al crédito. A fin de reducir más la actividad informal y facilitar la transición de los negocios informales al sector formal, se observa una mayor necesidad de apoyo para micronegocios y reformas al marco legal.

II. ¿Cómo podría Mesoamérica explotar mejor su potencial económico y aumentar su competitividad y cohesión social? La integración regional crea el marco para políticas competitivas.

Los países de la Región Mesoamericana están concentrándose en mejorar su competitividad; pero sus políticas podrían ser más estratégicas para identificar los factores con el mayor efecto en la competitividad en general, y para sectores prometedores en particular. La integración regional y con socios externos sirve para agrandar el mercado y aumentar el atractivo de la región para inversionistas locales y foráneos. También es útil para facilitar el desplazamiento de mano de obra y capital a niveles intrarregionales más óptimos. Ya se observan considerables desplazamientos de bienes (28.75% excluyendo a México), mano de obra y capital dentro de la región. El TLCAC-RD, tratado de libre comercio entre los países del CA-5¹, República Dominicana y Estados Unidos, propiciará una mayor integración al adoptarse las medidas necesarias que aumenten la previsibilidad del clima de inversiones al “poner candado” a varias políticas macroeconómicas. El desafío para los gobiernos de la región consiste en las medidas complementarias que deban adoptarse para optimizar los beneficios de este tratado comercial.

Los políticos de la región, como en otros lugares, insisten cada vez más en estrategias para promover la competitividad. En general, pese al éxito logrado con la estabilización macroeconómica, las reformas estructurales y una mejor legislación en materia de inversiones, los países de la RMA reciben malas calificaciones en las evaluaciones internacionales de competitividad. La investigación indica que aunque el contexto de cada país tiene sus particularidades, las estrategias competitivas enfrentan dificultades similares. Pueden implantarse políticas de apoyo al sector del crecimiento/conglomerados y al entorno comercial a niveles supranacional, nacional o local, o una combinación de lo anterior, en función de la naturaleza de la política y del contexto específico. Aumentar la competitividad implica, por un lado, perfeccionar capacidades en áreas que tengan un efecto general en la productividad. Y, por el otro, aprovechar oportunidades en sectores más específicos en los que la región tenga cierta ventaja comparativa. Respecto a factores más generales, destacan tres: (1) desarrollo de capital humano, (2) modernización tecnológica y normas de calidad y (3) mejores conexiones regionales y oferta coordinada de servicios básicos y de calidad superior.

Los programas regionales para mejorar el desarrollo de capital humano son una prioridad.

¹ El CA-5 está integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

La restricción general más significativa es la del capital humano limitado. Las inversiones en capital humano determinan el crecimiento sostenido de la productividad. Durante el último decenio, los países de la región han instituido ambiciosas reformas para aumentar la calidad de sus sistemas educativos. El gasto público en educación, como parte del gasto del gobierno y del PIB, ha aumentado. Pese a una mayor inversión y al compromiso de efectuar reformas, los sistemas educativos de la región enfrentan retos desalentadores (altos porcentajes de deserción, infraestructura escolar deficiente, etcétera) con recursos muy limitados. Aunque la situación general sigue siendo insatisfactoria conforme a estándares internacionales, varios éxitos regionales como EDUCO en El Salvador, PRONADE en Guatemala y varios programas en México (como PIARE o PAREIB) indican que las soluciones innovadoras y las reformas sistemáticas pueden aumentar el acceso a los sistemas educativos, la igualdad y la autonomía local.

En el caso de la educación superior, las oportunidades para aumentar la calidad y la oferta implicarían mayor homologación de títulos profesionales para facilitar la movilidad laboral y la combinación de recursos; mecanismos de acreditación para verificar la calidad, y otros reglamentos para facilitar los consorcios multinacionales. Los países mesoamericanos también han logrado cierto avance al combinar la educación y la capacitación vocacional con las necesidades de las empresas; pero se necesita un progreso mayor para transitar de un modelo centralizado público a uno privado. Como menos del 20% de los trabajadores calificados de las empresas inspeccionadas tuvieron capacitación en 2002, la política pública podría proporcionar mayores incentivos a las empresas para que invirtieran en capital humano.

Mejores estándares de calidad y modernización tecnológica aumentarán la productividad y el acceso a nuevos mercados de las empresas de la región.

Los países de la región han tenido un éxito limitado al ayudar a los negocios locales a competir en los mercados globales. Eso se debe en parte al limitado capital humano, en parte a la integración inadecuada en mercados clave; pero también al relativo “aislamiento” de las empresas grandes y pequeñas de la región con respecto a las cadenas de producción internacionales. Además, la tendencia de los países de la RMA es tener sistemas innovadores débiles con insuficientes enlaces entre universidades, investigación pública e investigación del sector privado. Costa Rica es una de las excepciones, y allí la universidad pública ha desempeñado una función importante en conglomerados clave, como programas de cómputo y bromatología.

Las estrategias para la modernización tecnológica deben tomar en cuenta el tipo de mejora con respecto a la naturaleza de la posición de la compañía en la cadena de valor y su relación con otros eslabones de la cadena. A la fecha, las políticas de inversión extranjera directa (IED) han producido pocas conexiones entre las empresas extranjeras y los proveedores locales, aunque generalmente se considera que la IED es una fuente clave de la modernización. Para llegar a las innumerables y diferentes empresas de la Región Mesoamericana que necesiten mejorar sus estándares de calidad existen otros métodos de modernización, como el aprendizaje por monitoreo. Se observa un gran campo para la política pública en este rubro. Las universidades e instituciones de investigación gubernamentales podrían desempeñar una función más eficaz enlazando las empresas con la información y los métodos de modernización requeridos para extenderse a nuevos mercados abiertos vía integración comercial intrarregional o extrarregional. Eso requiere apoyo para la coordinación entre las empresas, así como el uso de agentes para crear capacidad que pudieran llegar a empresarios y productores locales. Esto debería relacionarse de manera muy estrecha con la capacitación como un aspecto del desarrollo de capital humano.

Las redes regionales entre ciudades podrían fomentar la provisión coordinada y especializada de servicios.

La región se ha urbanizado en forma considerable. Al mismo tiempo, las ciudades de la región siguen siendo relativamente pequeñas y tienden a proporcionar los mismos servicios, tanto en el interior de cada país como entre todos ellos. En el marco de una economía mesorregional “abierta”, las áreas urbanas de la RMA enfrentarán una mayor competencia de centros metropolitanos mucho mayores que cuenten con fuertes economías de aglomeración. En este contexto existen algunas posibilidades de desarrollar una propuesta más estratégica en cuanto a los respectivos papeles que hayan de desempeñar las ciudades, mediante la creación de redes o de otros mecanismos para estructurar los aspectos complementarios entre las áreas urbanas. Los ciudadanos y las empresas obtendrían un acceso mejor a servicios más especializados y de calidad superior que los disponibles actualmente. Existen ejemplos internacionales de ese tipo de coordinación que podrían ser útiles para la RMA.

Políticas para apoyar las industrias con potencial significativo podrían atacar barreras específicas, así como desarrollar conexiones entre conglomerados.

La estabilización macroeconómica y los programas de reformas estructurales pueden complementarse de manera eficaz con estrategias dirigidas a sectores específicos; ya sea que se localicen en conglomerados regionales o en especializaciones más extensas. Los cuatro sectores que se explican a continuación –que distan mucho de ser las únicas opciones de ese tipo– tienen un crecimiento considerable y potencial para generar empleo, dados los bienes regionales. Las estrategias para superar los impedimentos “horizontales”, como capital humano insuficiente, tecnología y estandarización inadecuadas, junto con la reforma del entorno comercial, tendrán una fuerte influencia en cada sector. Al mismo tiempo, junto con medidas de política más generales, la inversión en medidas identificadas para esos sectores en un esquema de conglomerados podría producir buenos rendimientos.

Primero, aunque los países de la RMA no deberían confiar exclusivamente en el turismo, ese sector puede convertirse en uno de los principales motores del desarrollo futuro.

El turismo tiene un potencial importante para emplear la abundante mano de obra inexperta y semicalificada, e incluso llegar a las comunidades pobres de zonas rurales. También puede representar una fuente estable de ingresos de exportación. Entre los principales obstáculos para desarrollar esta industria están: costos elevados de transporte intrarregional, infraestructura turística deficiente, inseguridad, promoción ineficaz del turismo, poca protección de los recursos naturales y falta de coordinación regional. No obstante, el éxito del turismo cultural a Tikal, el ecoturismo en Costa Rica y hasta el turismo en gran escala de centros turísticos de playa como Cancún demuestran que los activos de la región pueden aprovecharse con eficacia.

Sin embargo, la industria turística de cada país en general no parece estar alcanzando todo su potencial. Iniciativas como la *Ruta Maya* o la *Ruta del Café* muestran los posibles beneficios de trascender estrategias estrictamente nacionales para identificar y promover recursos multinacionales. Actualmente, la Secretaría Técnica del Consejo Centroamericano de Turismo (STCCT) prepara una iniciativa importante para aumentar la productividad de la región como destino turístico, la que, cuando opere, en colaboración con los gobiernos nacionales; la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (APTC) promoverá a América Central como un destino múltiple por medio de un “nombre de marca”.

Segundo, diversificando la agroindustria para pasar de producción regional a exportación mundial.

Los países de la RMA podrían aumentar sus exportaciones agroindustriales al modernizar estándares y tecnología; y al mismo tiempo abastecer mejor a zonas rurales desatendidas. La agroindustria mesoamericana tiene un gran potencial para desarrollarse rebasando la producción nacional y exportar; así como para diversificarse y elevar el nivel de calidad de sus productos. Entre los factores que impulsan este potencial están: gran experiencia en producción agrícola e industrialización de productos agropecuarios, requisitos limitados para tecnología o economías de escala, abundantes recursos naturales para integrar la producción e industrialización agrícola, y un clima favorable que permite exportar todo el año. Pese a la generalmente inferior mano de obra y escasa productividad de la tierra, la distribución agraria desigual e insuficientes normas de calidad alimentaria, varios éxitos de empacadoras de alimentos de la región, como Alimentos Kern de Guatemala, la Guatemalan Mahler (Maldonado Hermanos) Company o Dos Pinos de Costa Rica, ilustran el potencial para que las firmas locales empiecen a crecer con la mira en los mercados internacionales. Los posibles beneficios positivos del desarrollo agroindustrial incluyen una integración vertical más estricta de productores pequeños y medianos, con las consiguientes mejoras en la calidad del producto. Muchos de los problemas propios de los estándares y la tecnología podrían solucionarse mediante varias instituciones agrícolas que ya operan en la región, como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Escuela Agrícola Panamericana (EAP).

Tercero, la industria de manufactura ligera de la RMA enfrentará una mayor competencia exterior a causa de la integración y necesitará impulsar una producción que tenga mayor valor agregado.

La industria del vestido ha surgido como la principal industria de la región, tanto en términos de empleo como de ingresos por exportaciones; pero ahora pasa por una etapa de reestructuración. El ajuste inevitablemente tiene costos y requiere medidas para ayudar a familias vulnerables. Al mismo tiempo, puede ser una oportunidad para reorganizar la producción en forma racional y aumentar la productividad. La viabilidad de la industria a largo plazo dependerá, por consiguiente, de la capacidad para obtener acceso a telas de calidad en forma rentable y oportuna; progresar para elaborar productos con un mayor valor agregado, y pasar del mero armado a la fabricación de equipo original o a la producción de paquetes completos. La experiencia de la modernización industrial de los productores mexicanos puede ser una referencia útil.

La industria del montaje también tiene un potencial evidente que sigue estando poco desarrollado. A diferencia del norte y el centro de México, la RMA fuera de Costa Rica aún no ha conseguido diversificar su base industrial en rubros como los aparatos domésticos, consumibles electrónicos, programas de cómputo o refacciones automotrices. La cercanía geográfica con mercados importantes (EE UU, México), una abundante mano de obra semicalificada e inminentes tratados comerciales preferenciales, en conjunto, convierten la industria del montaje en un sector potencialmente viable. Sin embargo, no hay proveedores locales ni experiencia previa que puedan transferirse de otros sectores industriales. El éxito de algunos estados mexicanos en atraer cuantiosa IED en electrónica y en modernizar la técnica y el contenido tecnológico de la producción podría aportar lecciones valiosas.

Finalmente, la ubicación geográfica privilegiada de la región beneficiaría aún más el desarrollo de las industrias logísticas

Existen varios ejemplos de regiones costeras que han construido sólidas fortalezas sectoriales en torno al transbordo, agrupando procesos y servicios logísticos cada vez más desarrollados alrededor de los centros de transporte. La ubicación excepcional de la RMA ofrece grandes oportunidades para el desarrollo de un sector logístico aprovechando tanto el comercio norte-sur como el que se da entre Asia y Europa. Panamá y sus actividades en torno al

Canal proporcionan un ejemplo de las posibilidades que podrían desarrollarse más en toda la región. Sin embargo, han de abordarse algunos desafíos importantes en materia de políticas. Éstos se relacionan con la calidad de los sistemas intermodales y la infraestructura de transporte de la RMA, el tamaño limitado de los puertos, la duplicación entre puertos contiguos y los costos de transacción propios de los regímenes aduaneros y pasos fronterizos difíciles. Superar esos obstáculos exigirá mayor coordinación y homologación a nivel de la RMA, así como cuantiosas inversiones y cambios en los marcos legales.

Dentro de estos cuatro sectores, las iniciativas de los conglomerados no deberían limitarse a las firmas grandes, sino enfocarse también en microempresas y PYMES.

Las primeras campañas de competitividad y conglomerados han empezado ante todo a nivel nacional, con los propietarios de los principales negocios, y centrándose en industrias extensas para la promoción de exportaciones e IED. Esto es representativo para los países en la misma etapa de desarrollo económico que los de la RMA. El siguiente paso para la RMA es complementar estas iniciativas de macronivel con un apoyo más fuerte para las empresas de cualquier tamaño en sectores estratégicos. Eso también implica mayor atención en los procesos más locales para las auditorías de conglomerados que estén más identificados que las categorías de industrias simplemente extensas. La RMA puede aprovechar varias medidas políticas especialmente dirigidas al apoyo de conglomerados, como proporcionar recursos comunes para grupos de empresas interrelacionadas o fomentar los nexos entre empresas e investigadores. Estos servicios pueden ser prestados por una variedad de diferentes participantes, gobierno, cuasi gobierno o sector privado, en función de sus respectivas ventajas comparativas. Si bien las PYMES (pequeñas y medianas empresas) y los pequeños productores se beneficiarían de las políticas de conglomerados, se requiere un mayor nivel de divulgación y coordinación que es difícil de lograr cuando se usan políticas propias de nivel nacional, y que tal vez se realice mejor a nivel local.

La competitividad y la reducción de la pobreza pueden reforzarse mutuamente para crear un círculo virtuoso, pero se requerirá la alineación de dos estrategias desarrolladas en carriles diferentes.

La competitividad y el combate a la pobreza pueden reforzarse entre sí, creando de ese modo un círculo virtuoso en áreas como desarrollo humano, diálogo social y clima de negocios. La productividad y la competitividad total por país también podrían apoyarse mediante políticas que ayudaran a los negocios a transitar de la economía informal a la formal. Por este motivo, los organismos multilaterales han estado trabajando para combinar mejor el desarrollo económico total y las iniciativas ERP (Estrategias para la Reducción de la Pobreza). Las oportunidades importantes para crear sinergias entre esos dos objetivos en la RMA comprenden conexiones activas entre productores y empresarios locales y proveedores nacionales e internacionales de mayor tamaño, y la capacidad para captar localmente los eslabones de la cadena de abastecimiento que tengan un mayor valor agregado. Las medidas para mejorar la productividad deben dirigirse a las deficiencias del mercado que impidan a los pobres participar en actividades más productivas. El desarrollo de capital humano (educación básica, alfabetización, etcétera) y asistencia técnica con producción y microfinanciamiento para productores y empresarios en pequeña escala son factores clave de enfoques de desarrollo más incluyente. Aquí es importante el uso de agentes para la creación de capacidad, como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y los gobiernos locales. Algunos ejemplos positivos de enlaces entre agrupaciones de pequeños productores y empresas importantes fuera de la región comprenden a Starbucks y Conservation International, con pequeños productores cafetaleros en el Sureste de México, productores de lácteos en Nueva Guinea con Parmalat, y la Cooperativa Juan Francisco Paz Silva en Achuapa, que le vende aceite de ajonjolí a Body Shop. Identificar oportunidades como

éstas es necesariamente una tarea compartida por una amplia gama de interesados nacionales y locales.

III. La integración económica per se sólo es una parte de la solución a los retos de la RMA. Realizar el potencial de la región exige modificar su gobernación en tres niveles: local, nacional y mesorregional.

Las estrategias esbozadas y las acciones políticas sugeridas para explotar las ventajas competitivas de la RMA requieren modificar el esquema de gobernación de Mesoamérica en conjunto y dentro de los países miembros. Por un lado, es importante reconsiderar el estado de la *gobernación mesorregional*; es decir, en qué medida los países están coordinando sus políticas en la región. Por el otro, ayudaría el considerar temas de *gobernación multinivel* y, en particular; en qué grado los procesos de descentralización y las iniciativas ascendentes pueden contribuir a que los integrantes adecuados de todos los niveles de gobierno participen y coordinen procesos de desarrollo.

A nivel mesorregional, aunque la integración regional ha progresado, las instituciones no están en posición de diseñar ni de aplicar una estrategia de desarrollo común.

Mientras que, por un lado, los integrantes clave del sector privado no han esperado que los avances de la unión aduanera les den una dimensión regional a las actividades de América Central y exploten los potenciales de este mercado, por otro lado, las instituciones regionales y nacionales tampoco están reaccionando al mismo ritmo a los desafíos y oportunidades que caracterizan a una región cada vez más integrada. Pese a los avances en coordinación mesorregional en áreas estratégicas de política, como desarrollo de la industria turística, prevención de desastres y control de las regiones fronterizas, la falta de coordinación de políticas entre los países mesoamericanos surge como un obstáculo decisivo para el desarrollo del área. La congruencia moderada entre las agendas nacionales y mesorregionales en políticas clave como competitividad, comercio o normas de infraestructura, es evidente y se ha corregido sólo en parte con la reciente introducción del Plan Puebla Panamá (PPP) en junio de 2001, que en la actualidad funciona sobre todo como una cartera de proyectos de infraestructura importantes. Mesoamérica como el área que ha de beneficiarse de políticas coordinadas es un concepto reciente cuyo funcionamiento dependerá en gran medida de la integración exitosa de México (y posiblemente de otros países) en un sistema centroamericano renovado. Para ayudar a instituir una gobernación del proceso de integración mesorregional, destacan tres áreas de operación clave.

Primero, las instituciones regionales necesitan reformarse.

El marco institucional creado en torno al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) por el Protocolo de Tegucigalpa en 1991 se ha visto obstaculizado durante años por una falta de prioridad estratégica y por las discrepancias entre los compromisos asumidos en Cumbres Presidenciales y las políticas actuales perseguidas por los gobiernos centroamericanos. Un ejemplo lo representa el difícil y aún no resuelto proceso para instituir la unión aduanera del CA-5. La complejidad del sistema institucional y la falta dentro de éste de una carrera profesional en el servicio civil suscitan inquietud sobre la viabilidad y eficacia del sistema actual. Desde finales de la década de 1990 se han dado varios intentos de reforma con el objetivo primordial de modificar el papel y el funcionamiento del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia y el sistema de Secretarías del SICA. Pese a progresos importantes logrados en 2004, queda mucho por hacer para instituir una verdadera gobernación de la RMA. Las reformas aconsejables podrían incluir:

- Reorganizar las instituciones de la SG-SICA para favorecer una mayor eficiencia y eficacia institucional. Una presidencia interina del SICA ha demostrado potencial para articular mejor los mecanismos del sistema, y sus procedimientos podrían ahora definirse mejor aprovechando las experiencias positivas de otros esquemas de integración regional. Los enlaces del SICA con la sociedad civil podrían afianzarse, y también podrían resolverse las dificultades de coordinación con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). En el Protocolo de Tegucigalpa se incluyó la creación de un Comité Ejecutivo con delegados nacionales que trabajen en estrecha colaboración con la Secretaría de la SG-SICA; pero no está claro en qué medida está funcionando. Su consolidación podría promover en gran medida la congruencia de las agendas de Cumbres Presidenciales y el seguimiento de las decisiones de éstas.
- Reevaluar, los países miembros, el papel del PARLACEN. Creado en 1986 con el fin de servir como un foro para promover la paz, esta institución ha logrado su objetivo fundamental y ahora podría reformarse para responder a los nuevos desafíos. Su dimensión y costos podrían evaluarse de nuevo en relación con sus funciones e influencia; y las nuevas afiliaciones y reglas de funcionamiento no deben repetir las anomalías que han afectado su reputación, perjudicando la imagen de todo el proceso de integración en conjunto.

Reformar la Corte Centroamericana de Justicia. Sus competencias podrían definirse mejor, y sería útil que todos los países ratificaran su reglamento y se comprometieran a respetarlo.

Segundo, las reformas institucionales podrían considerar el diseño y aplicación de una política de desarrollo territorial para Mesoamérica.

Un desafío clave para las instituciones de la RMA es hallar nuevas formas de abordar las relaciones entre la integración regional y el desarrollo territorial, de manera que garanticen que el resultado de la integración sea un crecimiento equilibrado para toda la región. Para tal fin, la integración podría aunarse a políticas de desarrollo formuladas localmente que sean capaces de 1) ayudar a las áreas en posición ventajosa a recoger todos los beneficios (véase norte de México-TLCAN); 2) evitar efectos negativos de la apertura comercial para algunas regiones (véase Sureste de México-TLCAN), y 3) fomentar un enfoque ascendente para la integración regional, aumentando así la participación cívica y reduciendo la oposición pública a este proceso.

Hay deliberaciones en curso, en las que intervienen presidentes y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), sobre la creación de mecanismos que compensen los efectos regionales de la eliminación de derechos de aduana. En vez de centrarse exclusivamente en los efectos de menos actividades fronterizas en regiones específicas, una opción positiva es crear un programa de desarrollo regional que abarque toda la Región Mesoamericana. Aprovechándose de las lecciones proporcionadas por otros, como la política de competitividad regional de la Unión Europea (UE), una política de desarrollo territorial de la RMA serviría para valorar las ventajas competitivas de todas las regiones y compensar las desigualdades causadas por los avances en el proceso de integración. En este esquema se daría un papel prominente a los gobiernos subnacionales. Podría crearse un fondo para el desarrollo territorial dentro del PPP como una iniciativa complementaria que serviría para aumentar la coordinación y dar mayor prioridad estratégica a las iniciativas sectoriales actuales del PPP. Este fondo podría financiarse mediante una redefinición de recursos financieros asignados a diferentes ejes del PPP y con fondos procedentes de un sistema de aduanas común. Además, un fondo para el desarrollo territorial proporcionaría una oportunidad para planear mejor las actividades de organismos internacionales cuyas contribuciones son decisivas para el desarrollo de América Central, pero que a menudo también son origen de distorsiones y acciones no coordinadas asignados a diferentes ejes del PPP y con fondos procedentes de un sistema de

aduanas común. Además, un fondo para el desarrollo territorial proporcionaría una oportunidad para planear mejor las actividades de organismos internacionales cuyas contribuciones son decisivas para el desarrollo de América Central, pero que a menudo también son origen de distorsiones y acciones no coordinadas.

Tercero, debería crearse un sistema de información territorial mesorregional.

No sería posible reformar el sistema de gobernación de la RMA introduciendo mecanismos de desarrollo regional sin antes cubrir la falta actual de información sobre la dinámica del desarrollo a nivel local. Debe formarse un foro permanente integrado por los responsables de la política de desarrollo territorial en los países de la RMA, así como por expertos en indicadores territoriales. Al principio, este foro podría ser un organismo asesor dentro del esquema del PPP, y sus tareas prioritarias serían crear un sistema de información regional que proporcionara a las autoridades respectivas datos comparables actualizados sobre tendencias socioeconómicas en los niveles locales. El foro no sólo trabajaría estableciendo normas para recabar información cuantitativa, sino que también compartiría información cualitativa sobre políticas de desarrollo local exitosas que ya existen en la RMA, pero que en su mayor parte son desconocidas en otros países de la región. Hasta este punto, en el corto plazo, podría crearse en Internet un sitio para la RMA que facilitara intercambios a bajo costo. Este foro se beneficiaría al asumir la categoría de observador en comités internacionales; incluidos algunos organismos especializados de la OCDE, y estudiar tendencias en indicadores y política regional.

Una renovada gobernación mesorregional debe reflejarse en reformas en cada país, donde la capacidad de los gobiernos nacionales y locales y la coordinación entre ellos siguen siendo débiles.

Las reformas de instituciones regionales deben asociarse a las reformas nacionales y subnacionales; de suerte que la integración económica de Mesoamérica evolucione hacia un proceso de *integración desde abajo (bottom-up integration)*. Eso implica que las decisiones de política estratégica se nutran del conocimiento existente en diferentes niveles de gobierno; y que el diseño y la aplicación de políticas estén apoyados por mecanismos de coordinación horizontal adecuados, tanto a nivel nacional como del gobierno local. Las débiles capacidades fiscales, administrativas y de planificación de los gobiernos nacionales y subnacionales son obstáculos importantes para un esquema eficaz de gobernación multinivel en la Región Mesoamericana. La carga tributaria de algunos países centroamericanos ha aumentado entre 1990 y 2000, pero aún es muy baja (un promedio de 13% comparado con 30% en los países de la OCDE). La limitada capacidad fiscal consiguiente de estos países tiene un efecto importante en el gasto en áreas estratégicas, como educación y salud; y estos bajos niveles de gasto social se reflejan en los principales indicadores sociales de la región. Aunque las tendencias de descentralización en todos los países de la RMA, junto con numerosos proyectos apoyados por donantes internacionales, han aumentado las responsabilidades y recursos de los gobiernos locales, su capacidad fiscal sigue siendo muy baja. Las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales fluctúan entre 5 y 10% en la mayoría de los países. La información sobre ingresos y gastos a nivel subnacional es incompleta en muchos casos, lo que favorece la discrecionalidad e ineficiencia en las transferencias intergubernamentales. Existen pocas pruebas de mecanismos claramente establecidos para la compensación fiscal, que en buena parte se sigue buscando con afán mediante negociaciones políticas. Las formas de financiamiento local mediante la emisión de bonos municipales también son inexistentes.

La capacidad técnica y administrativa de los gobiernos municipales centroamericanos también es limitada en extremo. Sólo los municipios más grandes tienen personal capacitado profesionalmente. Los rurales y pequeños, que constituyen más de dos tercios del total, en general tienen empleados que sólo han cursado la educación primaria y poseen conocimientos

prácticos de oficina. En Costa Rica, por ejemplo, sólo 5% de los empleados del gobierno local tienen un título técnico o profesional. Hasta hace poco, los procesos de planificación casi habían estado ausentes en la gobernación local en la región centroamericana. En el decenio anterior, los proyectos financiados con recursos internacionales se fijaron como meta, en particular, la creación de capacidad para planificación local.

Si por un lado hay falta de recursos a niveles nacionales y subnacionales, por el otro la introducción de estrategias congruentes de desarrollo territorial se ve a menudo obstaculizada por la falta de cooperación entre los niveles de gobierno y en el interior de éstos.

Las relaciones verticales en todos los niveles de gobierno se regulan mediante complejos cuerpos de leyes administrativas que, en muchos casos, son desconocidas por los funcionarios. Esas leyes tienden a asignar competencias para desarrollo territorial a diferentes ministerios a nivel central, sin especificar cómo deben intervenir las autoridades subnacionales. El resultado es que hay varias áreas en las que no actúan ni el nivel central ni el nivel local. Éste es el caso a menudo en áreas de política como desarrollo urbano y rural, protección ambiental y administración de recursos hídricos. Tanto en los gobiernos nacionales como en los subnacionales existen problemas en los mecanismos de coordinación horizontal. A nivel central, hay pocas señales de coordinación entre todos los ministerios sectoriales. Eso se ejemplifica con la falta de estrategias nacionales compartidas por la mayoría para desarrollo urbano y rural. A nivel local, gracias a las actividades de organismos como la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) en El Salvador o del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), se difunde más y más el asociacionismo municipal y toma la forma de mancomunidades o asociaciones de municipios. Éstos a menudo están orientados al suministro de servicios a municipios contiguos; pero rara vez se enmarcan dentro de un plan de desarrollo provincial o departamental.

Una agenda de reformas nacionales y subnacionales debería incluir tres temas fundamentales.

Los límites del esquema de gobernación antes descrito no facilitan el diseño ni la aplicación de políticas regionales. Varios problemas podrían solucionarse dentro de las dimensiones vertical y horizontal de la gobernación, para asociar al buen gobierno a nivel mesorregional con la capacidad de incluir a participantes locales y de nivel intermedio en el diseño y ejecución de estrategias de desarrollo. Una agenda de reformas debería proponerse:

- mejorar la coordinación en todos los niveles de gobierno;
- fomentar mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno, y esquemas innovadores para el desarrollo local en áreas urbanas y rurales, y

fortalecer la capacidad administrativa y de planificación tanto de los gobiernos nacionales como de los locales.

Primero, podría lograrse más y mejor coordinación al introducir relaciones contractuales innovadoras en todos los niveles de gobierno.

Un desafío clave en materia de políticas para los países de la RMA es diseñar medidas para introducir, en las relaciones jerárquicas tradicionales en todos los niveles de gobierno, alguna forma innovadora de organización basada en la negociación y en procesos de aprendizaje, sin considerar que el “sub” nivel sea el mero receptor de un mandato, sino que esté incluido en el diseño y la aplicación de las políticas. El principal instrumento que los gobiernos nacionales de la RMA pueden usar para este fin son las transferencias fiscales y las medidas

contractuales que los rigen. Según demuestra la experiencia de los países de la OCDE, el debate en la RMA se beneficiaría al cambiar la prioridad, de la mera polémica sobre la cantidad de recursos disponibles a nivel subnacional de gobierno, al tema de cómo debe traspasarse la capacidad de gasto a los participantes subnacionales. Esquemas innovadores de transferencia entre distintos niveles de gobierno podrían dar por resultado nuevas formas de participación más eficaz del gobierno central en el gasto local. Estas medidas deben proponerse fomentar un fondo común de conocimientos y cooperación eficaz en todos los niveles de gobierno y en su interior, pero también una mayor participación de la sociedad civil en el diseño y la aplicación de políticas. Para este fin podrían tomarse prestados varios ejemplos de esquemas contractuales innovadores, así como mecanismos de premio y castigo de países de la OCDE. Podría establecerse asistencia técnica directa, o al menos intercambios informales, con países como Francia o Italia, que han aplicado con éxito este tipo de iniciativas.

Segundo, los países de la RMA necesitan introducir mecanismos de coordinación horizontal más eficaces a nivel local y a nivel nacional.

Introducir un enfoque territorial en la formulación de políticas se justifica en gran medida por la necesidad de aumentar la congruencia entre diferentes participantes sectoriales tanto a nivel central como a nivel local del gobierno. A nivel nacional, al apartarse de un enfoque sectorial, los gobiernos de la RMA enfrentan el problema de cómo organizar su acción política para adoptar un enfoque integrado. Se recomienda coordinación para alentar a los diversos participantes institucionales a trabajar juntos en el diseño y la aplicación de una política regional nacional. También se solicita compatibilidad para garantizar que las políticas sectoriales no sean contradictorias, y que converjan en una estrategia congruente. Eso implica una fuerte voluntad política para superar tendencias sectoriales con un esclarecimiento absoluto de las funciones y responsabilidades de los diferentes ministerios u organismos. Un elemento decisivo en un esquema legal e institucional eficaz para la política regional sería la creación de un mecanismo de coordinación horizontal-superior, para la definición y aplicación conjunta de una Estrategia de Desarrollo Territorial Nacional y para el diseño de políticas de desarrollo urbano y rural. Sería necesario definir un liderazgo claro y habría varias opciones disponibles, desde a) una atribución bien definida de esa responsabilidad, ya sea a una institución especial (como en Francia) o a un ministerio prominente (como en Italia), hasta b) formas más flexibles de coordinación interministerial encabezadas por la Presidencia (como en México).

A nivel local, podrían introducirse innovadores esquemas de coordinación local. Éstos podrían desarrollarse a partir de prácticas exitosas existentes en la RMA y fuera de ésta. Hay varias opciones disponibles, que comprenden desde herramientas de gobernación adoptadas, como de costumbre, en áreas metropolitanas (organismos, fusiones municipales, etcétera), hasta una amplia variedad de esquemas de cooperación local implementados en áreas rurales. Respecto a esto, la experiencia europea es particularmente valiosa, y herramientas políticas como la iniciativa UE LEADER, los Pactos Territoriales Italianos, las Asociaciones Locales Estratégicas del Reino Unido y las Regiones Activas (*Aktiv Regionen*) de Alemania proporcionan modelos excelentes que podrían adaptarse a las condiciones específicas de la RMA. Será necesario actuar para diseñar e implementar dos tipos particulares de esquemas de desarrollo territorial que trasciendan las relaciones estrictamente administrativo/jerárquicas. El primero consiste en introducir el concepto de microrregiones como áreas identificadas para la política de desarrollo local. Este enfoque, que ya se ha aplicado en varios países de la Unión Europea y está particularmente adelantado en México, ha demostrado ser eficaz para enfrentar los retos que comparte la mayoría de las áreas rurales en la RMA: población dispersa (y las dificultades subsiguientes para prestar servicios básicos en áreas remotas), pobreza y fuerte dependencia de la agricultura. El segundo enfoque territorial específico que sería aplicado de manera extensa en toda la RMA es el transfronterizo. A raíz de la exitosa experiencia de los *Programas Fronterizos* del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), podrían identificarse áreas piloto en toda la RMA donde las relaciones transfronterizas sean particularmente densas y donde podrían ponerse a pruebas innovadores mecanismos de

gobernación transfronteriza. Se insiste en que esas áreas podrían tomar prestadas experiencias internacionales como el programa UE INTERREG.

Tercero, es necesario actuar para fortalecer la capacidad administrativa y de planificación, así como los sistemas de seguimiento y evaluación.

Introducir una prioridad territorial en la formulación de políticas exige cambios en la gobernación y las estructuras organizativas; pero también la necesidad de fomentar la capacidad de individuos y la calidad de su interacción. Podrían idearse políticas para la creación de capacidad y la transferencia de conocimientos, dirigidas a dos objetivos principales. El primero se refiere a la necesidad general de contar con funcionarios públicos más eficientes y responsables. El segundo debe centrarse en las nuevas destrezas o habilidades que un enfoque territorial exige en cuanto a planificación estratégica. Éstos a menudo se pasan por alto en todos los niveles de gobierno. Deben ampliarse a todos los países de la RMA las experiencias exitosas, como el proyecto PROTIERRA dirigido por el Banco Mundial, o los programas actuales para la creación de capacidad desarrollados por el INIFOM y el Ministerio del Interior y Justicia de Honduras. Debe crearse en cada país una unidad de asistencia técnica enlazada con el sistema de información regional de la RMA, para coordinar varias unidades técnicas regionales a las cuales se transferirían conocimientos; y éstas también funcionarían progresivamente como "terminales" para una relación recíproca de intercambio de información en todos los niveles de gobierno.

La introducción de un enfoque territorial y las relaciones innovadoras de gobernación multinivel que ésta implica requieren sistemas confiables de seguimiento y evaluación. Los aspectos clave son la selección de indicadores contextuales adecuados (indulgentes y severos) capaces de dar seguimiento a los efectos de las políticas de desarrollo local. El sistema de evaluación debe estar vinculado a una estrategia de comunicación eficaz que opere en dos niveles. Internamente, debe incluir a integrantes del sector público y del sector privado en todos los niveles de gobierno en un juego cooperativo que les muestre las ventajas de participar y las desventajas de no hacerlo. Externamente, una estrategia de comunicación eficaz debe dirigirse tanto a los responsables de la formulación de políticas como a los ciudadanos, para explicar la naturaleza de las desventajas estructurales y promover el consenso sobre las políticas que podrían tener efectos visibles sólo en el mediano y en el largo plazo. Los resultados positivos de los programas sobresalientes deben difundirse entre el público y en otras regiones mediante iniciativas de comunicación y transmisión en cadena.