

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



DIRECCIONES PARA EL DESARROLLO  
Comercio

36806

# EL CAFTA-RD

*Desafíos y oportunidades para  
América Central*

Carlos Felipe Jaramillo y Daniel Lederman



BANCO MUNDIAL







C. FELIPE JARAMILLO Y DANIEL LEDERMAN

Editores

CON MAURICIO BUSSOLO, DAVID GOULD

Y ANDREW MASON

## EL CAFTA-RD

Desafíos y oportunidades para América Central



**BANCO MUNDIAL**



The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del(los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the Word Bank in English as *Challenges of CAFTA: Maximizing the Benefits for Central America in 2005*. In case of any discrepancies the originally language will govern.

Publicado originalmente en inglés como *Challenges of CAFTA: Maximizing the Benefits for Central America*, por el Banco Mundial en 2005. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

© 2005 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433, USA

Todos los derechos reservados

Para esta edición:

© 2006 Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.  
Calle 131 A No. 56-62, Bogotá, Colombia  
PBX: (571) 253 4047  
Fax: (571) 271 2909

ISBN 958-97860-2-2

Traducción al castellano: Banco Mundial  
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.  
Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

**Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia**

# CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	xiii
PRÓLOGO	xv
<i>Guillermo Perry</i>	
CAPÍTULO 1. RESUMEN DE RESULTADOS E INTRODUCCIÓN	1
Introducción	1
¿Es el CAFTA-RD el final del camino?	3
El contenido del CAFTA-RD. Implicaciones para el acceso a mercados y las reformas internas	4
Determinación de los efectos esperados del CAFTA-RD. Más arte que ciencia	6
Cómo asegurar que los pobres se puedan beneficiar del CAFTA-RD. Enfoques de políticas para manejar la transición económica	8
Las implicaciones macroeconómicas del CAFTA-RD	11
Para obtener los frutos del CAFTA-RD. Prioridades para la agenda complementaria	14
CAPÍTULO 2. ¿ES EL CAFTA-RD EL FINAL DEL CAMINO? EL COMERCIO EXTERIOR Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA CENTRAL DESDE 1990	17
Introducción	19
Políticas comerciales en América Central: 1990-2003	19
Los resultados de las políticas comerciales. Los efectos del comercio exterior y el crecimiento	27
Resumen y conclusiones	39
CAPÍTULO 3. EL CONTENIDO DEL CAFTA-RD. IMPLICACIONES DEL ACCESO AL MERCADO Y REFORMAS DOMÉSTICAS	41
Introducción	43
Acceso a los mercados de bienes	45
Servicios	57

Otras disposiciones	59
Disposiciones para fortalecer la integración regional	71
Conclusiones	73
<b>CAPÍTULO 4. EFECTOS ECONÓMICOS DEL CAFTA-RD.</b>	
<b>MÁS ARTE QUE CIENCIA</b>	75
Introducción	77
Liberalización comercial y los beneficios estáticos del comercio	79
Políticas complementarias y los beneficios dinámicos del comercio	116
Conclusiones y prioridades de política para los beneficiarios exterior	138
<b>CAPÍTULO 5. ENFOQUES DE POLÍTICA. PARA MANEJAR LA TRANSICIÓN ECONÓMICA. CÓMO ASEGURAR QUE LOS POBRES SE BENEFICIEN DEL CAFTA-RD</b>	155
Introducción	157
Liberalización de productos agrícolas sensibles bajo el CAFTA-RD	158
Marco para analizar los impactos sobre el bienestar del CAFTA-RD	160
Los impactos esperados de la liberalización de los productos agrícolas básicos: Nueva evidencia de El Salvador, Guatemala y Nicaragua	171
Enfoques alternativos para mitigar los impactos adversos del CAFTA-RD	188
Políticas e inversiones para asegurar que los pobres se beneficien del CAFTA-RD	203
Resumen y conclusión	205
<b>CAPÍTULO 6. IMPLICACIONES MACROECONÓMICAS DEL CAFTA-RD</b>	213
Introducción	215
Potenciales pérdidas de ingresos fiscales del CAFTA-RD	215
El CAFTA-RD, estructura comercial y sincronización de los ciclos económicos	219
Resumen y recomendaciones de políticas	234
<b>CAPÍTULO 7. PARA OBTENER LOS FRUTOS DEL CAFTA-RD.</b>	
<b>PRIORIDADES DE LA AGENDA COMPLEMENTARIA</b>	237
Introducción	239
Facilitación comercial	240
Instituciones y regulaciones	252
Innovación y educación	263
Resumen de prioridades por país	273
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	275

## LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

## CUADROS

2.1	Promedio de aranceles 1985-2000	20
2.2	Apertura comercial	28
2.3	Apertura comercial, exportaciones e importaciones	29
2.4	Crecimiento del PIB, 1990-2004	34
2.5	Explicación de cambios en crecimiento: años noventa <i>vs.</i> años ochenta	36
2.6	Evolución de la desigualdad en América Latina	39
3.1	Calendario de reducción de aranceles para productos agrícolas sensibles	46
3.2	Importaciones recientes (2003) <i>vs.</i> cuotas de productos agrícolas básicos CAFTA-RD	48
3.3	Importaciones de azúcar de América Central a Estados Unidos	50
4.1	Exportaciones a Estados Unidos. Los efectos potenciales de los costos de transporte y el CAFTA-RD	86
4.2	América Central. Cambios en exportaciones como resultado de la eliminación de las tarifas estadounidenses (%)	91
4.3	Estructura económica de Nicaragua (2000)	100
4.4	Efectos sectoriales de una liberalización comercial unilateral total	102
4.5	Cambios de precios de factores a raíz de la liberalización comercial total	106
4.6	Valor agregado y empleo por sector y factor, y usos intermedios por sector (%)	108
4.7	Enlaces intersectoriales entre la agricultura y el procesamiento de alimentos	109
4.8	Efectos del CAFTA-RD en los sectores económicos de Nicaragua	110
4.9	Cambios de precios de factores a raíz del CAFTA-RD	113
4.10	Desglosamiento de los efectos sectoriales del CAFTA-RD	114
4.11	Desglosamiento de cambios de precios de factores a raíz del CAFTA-RD	115
4.12	Regresiones de efectos fijos en el registro de inversiones extranjeras directas frente a una asociación en un área de libre comercio y otras variables	120
4.13	Determinantes de la corrupción internacional. ¿Importa realmente el comercio?	128
4.14	Cuadro de regresiones con efectos fijos, 1970-2000 (promedio de 5 años)	132
4.15	Modelo de efectos, 1970-2000 (promedio de 5 años)	136
4.16	Efectos a cinco años de los acuerdos de libre comercio en la reducción de la pobreza en los países centroamericanos	138
5.1	Aranceles de los productos básicos “sensibles” clave en los países del CAFTA-RD	159
5.2	Porcentaje de consumo de los grupos de productos básicos clave, Nicaragua, 2001	164



5.3	La evidencia más reciente en contención de consumo en los hogares de países en desarrollo	170
5.4	Consumidores netos y productores netos de la canasta de productos agrícolas básicos sensibles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, por áreas rurales y urbanas, y por quintil	177
5.5	Beneficios estimados para los consumidores netos y pérdidas para los productores netos de la canasta de productos agrícolas básicos sensibles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, por áreas rurales y urbanas, y por quintil	180
5.6	Los beneficios promedio estimados (pérdidas) en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, por áreas rurales y urbanas, y por quintil	186
5.7	Volúmenes de las transferencias en programas seleccionados: pagos desvinculados para la asistencia de ingresos y transferencias condicionales de efectivo en América Latina	201
5.8	Opciones de programas de apoyo para las poblaciones potencialmente afectadas por el CAFTA-RD	208
6.1	Ingresos por impuestos a la importación, 2000-2001	216
6.2	Alternativas de cálculos de pérdidas fiscales a raíz del CAFTA-RD	217
6.3	Alternativas de cálculos de pérdidas fiscales del CAFTA-RD durante el primer año (% de PIB)	217
6.4	Alternativas de estimaciones de pérdidas fiscales del CAFTA-RD que incluyen efectos de crecimiento (% del PIB)	219
6.5	Correlaciones entre las variables macroeconómicas y fiscales y el PIB en los países latinoamericanos	220
6.6	Composición de ingresos de los sistemas tributarios latinoamericanos: ingresos por fuente divididos por PIB	221
6.7	Sincronización del ciclo comercial de América Central (método econométrico de primera diferencia)	224
6.8	La sincronización de los ciclos económicos (otros tratados de libre comercio)	225
6.9	La sincronización de los ciclos económicos. Ortogonal al ciclo comercial de Estados Unidos	225
6.10	Promedio de coherencia en la frecuencia del ciclo comercial	227
6.11	La estructura comercial de América Central: exportaciones bilaterales y exportaciones totales	229
6.12	La estructura comercial de América Central: exportaciones bilaterales y PIB	230
6.13	Comercio interindustrial	231
7.1	Uso de métodos de transporte a Estados Unidos para la industria de textiles y confecciones	246
7.2	Sistemas bancarios en América Central, finales de 2003	261
7.3	Índice de inscripciones brutas para el nivel secundario (2001 o 2002)	269

## GRÁFICOS

2.1	Promedio de aranceles en países seleccionados de América Latina	21
2.2	Importaciones de textiles y ropa a Estados Unidos	26
2.3	Apertura comercial como porcentaje del PIB. Desviaciones de la predicción de valores por nivel de ingresos	30
2.4	Índice de diversificación de exportaciones	33
2.5	Crecimiento y apertura comercial, promedio en los años noventa	35
3.1	Aranceles ponderados para bienes agrícolas. Acuerdos de Libre Comercio de Estados Unidos: NAFTA, Chile y CAFTA-RD	51
4.1	Desempleo e incidencia del comercio exterior a largo plazo	81
4.2	México: Estructura de exportaciones netas, 1981-1999	83
4.3	México: Trabajadores inscritos en los sectores agrícolas y de maquilas, 1983-2003	84
4.4(a,b,c)	El comercio exterior y los niveles de desarrollo. El entorno normativo es importante	89
A4.1	Beneficios del comercio. De A a C	142
5.1	Distribución de fuentes de ingresos en los hogares rurales de Nicaragua, por quintil, 2001	165
5.2	Consumidores netos y productores netos de maíz en Guatemala por quintil, 2000	166
5.3	Consumidores netos y productores netos de productos básicos sensibles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador	175
5.4	Promedio estimado de beneficios (pérdidas) de los cambios de precios por el CAFTA-RD en Nicaragua, Guatemala y El Salvador	185
6.1	La sincronización de los ciclos económicos y el comercio exterior con Estados Unidos	233
6.2	La sincronización de los ciclos económicos y del comercio intraindustrial	233
7.1	Acceso y calidad de las carreteras en América Central. Desviaciones de los niveles previstos	241
7.2	Eficiencia de puertos con respecto al PIB per cápita	242
7.3	Costos de transporte por contenedor de 20 pies	244
7.4	Porcentaje de costos de transporte marítimo de puertos selectos a Estados Unidos en el valor de las exportaciones	245
7.5	Ambiente de aduanas - Comparación en relación con el PIB per cápita	248
7.6	Retrasos de las importaciones en aduanas (datos de clima de inversiones)	249
7.7	Retrasos de las exportaciones en aduanas (datos de clima de inversiones)	249
7.8	Empresas restringidas por aduanas	250
7.9	Empresas restringidas por aduanas bajo el CAFTA-RD	250
7.10	Índice de reglamentaciones	253

7.11	Número de días para inscribir una empresa	255
7.12	Clasificación internacional de corrupción de los países centroamericanos	256
7.13	Indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (WBI) para América Central, 2004	257
7.14	La incongruencia e imprevisibilidad de las reglamentaciones, la ineficiencia gubernamental y los sobornos	258
7.15	Fuentes principales de financiamiento para capital de inversiones, por país	259
7.16	Participación de empresas con préstamos, comparación internacional	259
7.17	El Salvador. Empresas que reportan obstáculos grandes o severos en financiamiento, por tamaño	260
7.18	¿Es deficiente el desempeño de Costa Rica y El Salvador en la innovación de productos?	265
7.19	La eficiencia de los gastos en investigación y desarrollo comparado con la OCDE	266
7.20	La curva de descubrimiento y América Central	268

#### RECUADROS

3.1	El compromiso de Costa Rica en telecomunicaciones y seguros	60
3.2	Polémicas sobre la protección de los derechos de los inversionistas en los acuerdos de libre comercio	62
3.3	El CAFTA-RD y las compras gubernamentales	68
5.1	Cronología del CAFTA-RD para la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles: los casos de Honduras y El Salvador	161
5.2	Análisis de los impactos esperados en la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La metodología de consumidores netos-productores netos	172
5.3	Distribución de pérdidas y beneficios en diferentes productos básicos sensibles en Guatemala. Los impactos diferenciales de la liberalización del maíz en comparación con la liberalización de las aves	182
5.4	Cómo asegurar que las medidas de compensación sean compatibles con los Acuerdos de la OMC	192
5.5	Procampo: Impactos positivos en ingresos, consumo y pobreza	195
5.6	Programas de transferencias condicionales de efectivo. Fortalecimiento de la educación, salud y nutrición de los pobres	197
7.1	La experiencia positiva de la reforma del Sistema de educación vocacional y entrenamiento (VET) en El Salvador	271

## ANEXOS

A4.1	Costa Rica. Efectos estimados de la eliminación de aranceles estadounidenses en equilibrio parcial	144
A4.2	El Salvador. Efectos estimados de la eliminación de aranceles estadounidenses en equilibrio parcial	145
A4.3	Guatemala. Efectos estimados de la eliminación de aranceles estadounidenses en equilibrio parcial	146
A4.4	Honduras. Efectos estimados de la eliminación de aranceles estadounidenses en equilibrio parcial	147
A4.5	Nicaragua. Efectos estimados de la eliminación de aranceles estadounidenses en equilibrio parcial	148
A4.6	El Salvador. Efectos estimados de la eliminación de aranceles en las importaciones de Estados Unidos en equilibrio parcial	149
A4.7	Costa Rica. Efectos estimados de la eliminación de aranceles en las importaciones de Estados Unidos en el modelo de equilibrio parcial	150
A4.8	Guatemala. Efectos estimados de la eliminación de aranceles en las importaciones de Estados Unidos en el modelo de equilibrio parcial	151
A4.9	Honduras. Efectos estimados de la eliminación de aranceles en las importaciones de Estados Unidos en el modelo de equilibrio parcial	152
A4.10	Nicaragua. Efectos estimados de la eliminación de aranceles en las importaciones de Estados Unidos en el modelo de equilibrio parcial	153
A4.11	Resumen de estadísticas (1960-2002) de variables utilizadas por Gould y Gruben en sus cálculos de los efectos de crecimiento de los acuerdos de libre comercio	154
A5.1	Tasas arancelarias efectivas utilizadas en el análisis de impacto <i>ex ante</i> en El Salvador, Guatemala y Nicaragua	209



## AGRADECIMIENTOS

Este estudio ha sido dirigido por C. Felipe Jaramillo, Economista Jefe del Departamento de América Central (LCC2C), y Daniel Lederman, Economista Senior, Oficina del Economista Jefe (LCRCE) e incluye un equipo principal compuesto por Andrew Mason, David Gould, Maurizio Bussolo, Ricardo Tejada y Norbert Fiess. Las responsabilidades principales de cada capítulo son las siguientes: *Capítulo 1*: C. Felipe Jaramillo y Daniel Lederman. *Capítulo 2*: C. Felipe Jaramillo y Daniel Lederman. *Capítulo 3*: C. Felipe Jaramillo y Daniel Lederman. *Capítulo 4*: Maurizio Bussolo, David Gould, C. Felipe Jaramillo y Daniel Lederman. *Capítulo 5*: Andrew Mason, Ana Cristina Torres, C. Felipe Jaramillo y Daniel Lederman. *Capítulo 6*: Norbert Fiess, C. Felipe Jaramillo y Daniel Lederman. *Capítulo 7*: C. Felipe Jaramillo y Daniel Lederman. Una excelente asistencia en la investigación fue proporcionada por: Ricardo Tejada (Capítulos 2, 3, 4), Jorge Camacho (Capítulos 2, 4), Ana María Menéndez (Capítulo 3), y Ana Cristina Torres (Capítulo 5). Las revisiones paritarias las realizaron José Manuel Salazar, Jack Stein y Antonella Bassani. Además, el equipo se benefició de los comentarios y conversaciones con otros colegas, incluyendo a Helena Ribe, Paulo Correa, Neeta Sirur, Pablo Fajnzylber, Amparo Ballivian, Manuel Sevilla, Carlos Arce, Francisco Pichón, y Dante Ariel Mossi. El diseño de publicación fue realizado por Sonia C. Molina. Elena Serrano y Alejandra Viveros fueron las responsables de desarrollar una estrategia de disseminación y Nicky Bowyer coordinó los servicios de traducción. Rodrigo Jarque y Beatriz Prieto-Oramas proporcionaron ayuda en la corrección y edición.

El informe se preparó bajo la dirección de Jane Armitage, Directora de País y Guillermo Perry, Economista Jefe para América Latina y el Caribe.

El informe se basa en el trabajo de un extenso equipo tanto interno como externo al Banco. Documentos de trabajo escritos por Claus C. Portner (University of Washington) (sobre los efectos en Guatemala), José Marques (Síntesis) (sobre los efectos en El Salvador), Ricardo Monge y Florencia Castro-Leal (sobre los efectos en Nicaragua) Ricardo Monge (CAATEC), Miguel Loría y Claudio González (Ohio State University) (sobre los

efectos en la agricultura), Sergio Schmukler (sobre la globalización financiera), Andrés Rodríguez-Clare (Penn State University) (sobre la innovación y la adopción de tecnología), Carolina Freund (sobre reciprocidad en los acuerdos de libre comercio), J. Edgard Taylor (U.C. Davis) (sobre integración comercial y economías rurales), Carolina Freund y Bineswaree Bolaky (University of Maryland) (sobre comercio, regulación y crecimiento), María del Pilar Londoño-Kent y Paúl Kent (consultores) (sobre puertos), Caglar Orden y Daniel Lederman (sobre la ICC *vs.* TLC y otras preferencias arancelarias), Norbert Fiess (sobre la sincronización de los ciclos comerciales), Caglar Orden y Gunian Sharma (University of Maryland) (sobre textiles y comercio de ropa), Anabel González (consultora) (sobre cambios legales institucionales), Amy Ángel (FUSADES) (sobre cuotas agrícolas).

Más importante aún, este informe es el reflejo de un largo proceso de investigación interactiva y diálogo de políticas, originariamente lanzado en San José, Costa Rica, en la Mesa Redonda con los Ministros de Comercio de América Central en diciembre de 2002 —un mes antes del lanzamiento formal de las negociaciones del CAFTA-RD. Los resultados preliminares del estudio y los documentos de trabajo se discutieron un mes después del final de las negociaciones, en una Conferencia Regional en San Salvador, El Salvador, en febrero de 2004, copatrocinado por DFID, en el que las partes interesadas de todos los sectores de las sociedades centroamericanas fueron invitadas a participar. El informe se ha beneficiado de los fructíferos intercambios con un gran número de ciudadanos de todos los países centroamericanos, incluyendo funcionarios gubernamentales, representantes de la sociedad civil y representantes de otras agencias. Los autores quieren agradecer especialmente las valiosas conversaciones con los Ministros de Comercio Alberto Trejos, Miguel Lacayo, Mario Arana y Norman García y con los negociadores Anabel González, Enrique Ayala, Roberto Echandi, Yolanda de Gavidia, y Fernando Ocampo. Otras personas que nos ayudaron con información y comentarios muy útiles son Rebeca Grynsman (CEPAL), José Manuel Salazar-Xiriñachs (OAS), Regina Vargo (USTR), Mary Ryckman (USTR), Alfred Schipke (IMF), Hans Peter Lankes (IMF), Diego Arias (BID), Ennio Rodríguez (BID), Amy Ángel (FUSADES-El Salvador), José Marques (Synthesis-El Salvador) y Pablo Rodas (ASIES-Guatemala). El equipo quiere agradecer también a todos aquellos que generosamente dieron su tiempo para reunirse con el equipo y compartieron sus ideas.

## PRÓLOGO

*Guillermo Perry,  
Economista Jefe para América Latina y el Caribe.*

La firma del CAFTA-RD puede representar un hito para los cinco países centroamericanos y para la República Dominicana, que decidieron suscribir un tratado de libre comercio con su principal socio comercial, Estados Unidos, en vez de continuar dependiendo de las hasta ahora preferencias unilaterales discrecionales recibidas a través de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Efectivamente, aunque los autores señalan que los estimativos de impacto son “más arte que ciencia”, proveen un cúmulo de evidencia que apunta contundentemente hacia importantes ganancias en el consumo, en las eficiencias y en las dinámicas derivadas tanto de la certidumbre como del acceso ampliado a los mercados. Las ganancias en las dinámicas, en términos de la promoción de las inversiones y del avance tecnológico a través de la adquisición de tecnologías extranjeras y del conocimiento (que se verá fortalecido por la mayor certidumbre en el acceso a los mercados), así como las presiones ejercidas sobre las empresas e instituciones domésticas para que se tornen más innovadoras y eficientes, pueden ser especialmente significativas. Más aún en el caso de los beneficiarios del CAFTA-RD, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos representa probablemente la más clara opción para robustecer las perspectivas económicas y sociales de América Central en una economía mundial inevitablemente globalizadora, caracterizada por economías de rápido crecimiento con una abundante fuerza laboral no calificada (en relación con la fuerza calificada) y una dura competencia por los nichos de mercado en Estados Unidos, de manera especial pero no exclusivamente en el sector de las confecciones.

Adicionalmente, la decisión de que las disposiciones del Tratado se aplicarán multilateralmente entre los países de América Central y la República Dominicana, profundizará los esfuerzos de integración subregional y permitirá beneficiarse de las economías de escala, esenciales para países como éstos, que cuentan con una población y un tamaño de la economía limitados. Podría parecer algo paradójico que el mayor impulso a la integración subregional en los últimos años provenga de las exitosas negociaciones comerciales con un tercero. Sin embargo, al observarlo desde otra perspectiva, un acceso conjunto garantizado al amplio mercado de Estados Unidos, de lejos el mayor mercado para cada uno de estos países, provee mucho mayor valor a las economías de escala de producción.

Sin perjuicio de los efectos esperados, los autores señalan correctamente que el desafío real debe ser el de impulsar una agenda complementaria que cobije el mejoramiento de las



instituciones (desde un entorno reglamentario más eficiente hasta la reducción de la corrupción), la infraestructura y la educación y las políticas de innovación. Estas mejoras son, qué duda cabe, la columna vertebral de una exitosa estrategia de desarrollo, pero adquieren mayor urgencia y relevancia con la firma del Tratado de Libre Comercio. De hecho, los efectos positivos del CAFTA-RD serán mucho mayores para aquellos países que logren mayores avances en esta agenda —y, específicamente, en la remoción de las actuales limitaciones concretas para incrementar y diversificar las exportaciones. Estas acciones de desarrollo proporcionarán, simultáneamente, mayores rendimientos con el acceso ampliado y cierto al gran mercado de Estados Unidos. Por consiguiente, si bien no todos los beneficios potenciales derivados del CAFTA-RD serán automáticos, este libro provee algunas pistas sobre las posibles prioridades de política que los diversos beneficiarios del CAFTA-RD podrían poner en marcha para robustecer el valor de opción del Tratado de Libre Comercio y de su desarrollo en general. En consecuencia, cada país necesita llevar a cabo un diálogo abierto pero bien informado a nivel nacional acerca de la agenda complementaria de largo plazo, que deberá centrarse en los desafíos más amplios del desarrollo, los cuales parecen inextricables del comercio internacional y de los flujos de inversiones.

De particular importancia para los países centroamericanos, probablemente a excepción de Costa Rica, es el proceso de ajuste que afectará de manera predominante a los pequeños productores rurales de cultivos sensibles, aunque los estimativos de los autores sugieren que, en ninguno de los países, el número de familias que podrían verse negativamente afectadas supera el 3% de la población nacional. Si bien los períodos de desmonte de las tarifas graduales y de las cuotas y exenciones clave (para el maíz blanco, por ejemplo) negociadas en el texto del Tratado pueden contribuir a otorgar el tiempo para que los productores netos de productos sensibles mejoren su productividad o se trasladen hacia otros cultivos o actividades económicas, los programas públicos complementarios y bien dirigidos hacia los pequeños productores en estos sectores pueden proporcionar mayores beneficios sociales que la liberalización gradual. Aquí, de nuevo, no es claro que “una talla única sirva para todos” y, por ende, este libro analiza las diversas opciones existentes para diseñar políticas de ajuste y asistencia apropiadas en cada país.

Por último, sólo Costa Rica enfrentará la necesidad de realizar significativos cambios legislativos para adaptar sus políticas y regulaciones a los compromisos en el área de los servicios bajo el CAFTA-RD, específicamente con respecto a sus industrias de telecomunicaciones y de seguros. Aunque desafiante desde un punto de vista político, tales reformas permitirán la modernización, eficiencia y competitividad de estas áreas clave de la economía costarricense, en las cuales el país se encuentra rezagado en relación con muchos de sus socios subregionales y globales, así como frente a sus competidores.

# CAPÍTULO 1

## RESUMEN DE RESULTADOS E INTRODUCCIÓN

### INTRODUCCIÓN

La ratificación y entrada en vigencia del acuerdo de libre comercio negociado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana (RD) con Estados Unidos (CAFTA-RD, por sus iniciales en inglés), es un evento de trascendental importancia para estos países, especialmente por el impacto que puede tener en su futuro económico. La importancia radica no sólo en que Estados Unidos es el socio comercial más importante de estas naciones, sino además en que el tratado tiene el potencial de aumentar el comercio y la inversión en la región, lo que a su vez es clave para elevar el crecimiento económico y mejorar el bienestar de la población de América Central y la República Dominicana, incluyendo aquellas personas que viven en la pobreza.

Este informe brinda una evaluación preliminar del CAFTA-RD, con especial atención a tres temas: (i) los beneficios comerciales y no comerciales esperados en América Central, (ii) las acciones que los países de la región necesitan adoptar para aprovechar las nuevas oportunidades que abre el tratado, y (iii) la identificación de los grupos de la población que requieren asistencia para adaptarse a un ambiente de mayor competencia.

La experiencia anterior demuestra que la predicción de los efectos de cualquier acuerdo de libre comercio no es una tarea fácil. Por este motivo el informe se basa en diferentes enfoques y metodologías para llegar a la conclusión que el CAFTA-RD tiene probabilidades de mejorar los niveles de crecimiento de los países participantes de América Central y la RD, debido a los efectos positivos que se esperan en materia de expansión de comercio y de inversión. Los mayores niveles de comercio esperados se deben a la eliminación de prácticamente todas las barreras comerciales entre las partes, consolidando (y expandiendo en algunos casos) el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos del que los países centroamericanos han gozado, a través del programa Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés). También se espera que el CAFTA-RD promueva la integración regional (e incrementa los niveles de comercio) entre las naciones centroamericanas y con la República Dominicana. La ratificación del tratado debería aumentar los niveles de inversión (extranjera y nacional), al mejorar la certeza de acceso de estos paí-

ses a los mercados de Estados Unidos, asegurar las reformas económicas de años recientes y promover reformas adicionales. Los inversionistas deberían responder de forma positiva a la modernización de regulaciones clave en áreas tales como servicios, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual, así como a los compromisos que obligan a aumentar la transparencia en el manejo de las regulaciones. La credibilidad del marco legislativo deberá mejorar gracias a los compromisos incluidos en el CAFTA-RD.

A su vez, el análisis acerca de los beneficios del comercio sugiere que, como se ha encontrado en otros acuerdos comerciales, estos beneficios dependerán de la capacidad de las economías centroamericanas de facilitar con éxito los cambios que dichos acuerdos desencadenarán y de afrontar con eficacia la reestructuración de la economía. Por tanto, la magnitud de los beneficios del CAFTA-RD dependerá críticamente de la capacidad de las economías centroamericanas para poner en marcha una agenda de políticas complementarias. Dichos beneficios pueden ser mucho mayores si la implementación del acuerdo se acompaña de esfuerzos paralelos en áreas como la facilitación del comercio (por ejemplo: puertos, carreteras, aduanas), el fortalecimiento institucional y del marco regulatorio, y las políticas de innovación y educación.

El análisis demuestra que la mayor parte de la población de América Central mejorará su bienestar, incluso en el corto plazo, a raíz de la implementación del CAFTA-RD. A su vez, la eliminación de las barreras comerciales en productos agrícolas sensibles podría afectar de forma adversa a una minoría de la población. Aunque habrá provisiones en el CAFTA-RD que permitirán plazos largos para la reducción de aranceles de los productos más sensibles, es posible que sea necesario diseñar programas de apoyo especiales. Asimismo, se requerirán inversiones selectivas en educación, infraestructura rural y asistencia técnica para asegurar que los pobres en las zonas rurales tengan los medios para aprovechar de lleno las nuevas oportunidades que surgirán del CAFTA-RD.

El resto de este resumen examina los resultados principales de los capítulos en el orden en el que aparecen en el informe. El capítulo 2 coloca el CAFTA-RD en el contexto histórico de las reformas económicas que se han implementado en los países centroamericanos desde finales de los años ochenta. El capítulo 3 provee un resumen del recientemente negociado CAFTA-RD, enfocándose en la capacidad que tendrán las provisiones del acuerdo para hacer cambios significativos en el acceso a mercados de productos y servicios, además de la capacidad que se puede esperar para consolidar reformas económicas de años anteriores. El capítulo 4 examina varios tipos de análisis efectuados para calcular los impactos potenciales del CAFTA-RD en los países de América Central. El capítulo 5 se enfoca en la identificación y la cuantificación de las poblaciones que se verán potencialmente afectadas por la eliminación de barreras al comercio en los productos agrícolas sensibles, y analiza las opciones de políticas para asistir a los grupos vulnerables. El capítulo 6 examina la evidencia asociada con las implicaciones macroeconómicas del CAFTA-RD, específicamente el potencial de pérdidas de ingresos fiscales que puede surgir por la eliminación de los impuestos de importación y el efecto que podría tener el tratado en los patrones de sincronización de los ciclos de actividad económica. El capítulo

lo 7 examina la situación actual en cada uno de los países centroamericanos en las áreas de facilitación del comercio, reformas institucionales y normativas, y la innovación y la educación, con el propósito de identificar las principales prioridades de la agenda complementaria del CAFTA-RD.

### ¿ES EL CAFTA-RD EL FINAL DEL CAMINO?

Los países centroamericanos han implementado una amplia gama de reformas comerciales unilaterales y regionales desde finales de los años ochenta. Se han rebajado los impuestos al comercio y la mayoría de las barreras no-arancelarias han sido eliminadas. Los acuerdos regionales se han revitalizado y los países han buscado la expansión de mercados para sus productos mediante negociaciones de acuerdos bilaterales de libre comercio. Las preferencias de la CBI, otorgadas por Estados Unidos, también han abierto oportunidades importantes, especialmente en el desarrollo de la industria de maquila.

Sin embargo, estos importantes avances en política comercial han traído consigo resultados económicos mixtos. Por un lado, los volúmenes de exportación han aumentado y ha habido un cierto grado de diversificación, como demuestra la aparición de nuevos productos de exportación (tales como el gran crecimiento de exportaciones de textiles en la mayoría de los países, y de productos de alta tecnología en Costa Rica). Estos desarrollos son positivos, porque, entre otras consideraciones, los sectores de exportación ofrecen mejores salarios y mejores condiciones laborales, en comparación con otras áreas de la economía.

A la vez, aunque el comercio ha aportado mucho al crecimiento de América Central desde 1990, su impacto no ha sido suficiente como para elevar los índices de desarrollo agregado y transformar las economías de estos países, así como para reducir rápidamente los índices de pobreza; las oportunidades comerciales por sí mismas tampoco han servido para compensar algunos obstáculos más estructurales al progreso económico en América Central, tales como los rezagos en infraestructura, educación y gobernabilidad, así como las debilidades en algunos de los países en el área de gestión fiscal y del sector financiero. Más allá de todo esto, las nuevas industrias de maquilas cuentan solamente con grados limitados de integración con las economías locales, mientras que las perspectivas futuras de las exportaciones de textiles continúan siendo frágiles debido al crecimiento de la competencia en Asia. Aunque la diversificación de las exportaciones de los países centroamericanos ha aumentado, esto es un reflejo parcial de las tendencias negativas durante el período, como el declive o el estancamiento de exportaciones de productos tradicionales, tales como algodón, café y banano. Irónicamente, aunque Honduras ha sido el país que ha logrado el mayor grado de apertura económica en relación con su nivel de ingresos, también es el país con el récord de menor crecimiento en América Central desde principios de los años noventa.

¿A qué se deben estos resultados mixtos? Como indicamos anteriormente, la política comercial no es el único determinante de los resultados en materia de flujos de comercio

o del crecimiento económico; persisten obstáculos importantes que limitan el crecimiento de las exportaciones y la diversificación comercial en las naciones centroamericanas, incluyendo una infraestructura deficiente, las debilidades en las capacidades de la mano de obra, inflexibilidades de la normatividad en ciertos sectores, barreras comerciales en algunos mercados, deficiencias en algunos temas de gobernabilidad (v.gr., corrupción, ineficiencias en aduanas), e insuficiencias en las áreas macrofiscales y de mercados financieros.

No cabe duda de que el CAFTA-RD es una oportunidad muy positiva que llega después de más de década y media de aplicación de reformas económicas en América Central, particularmente en el área de comercio. Este tratado ofrece una oportunidad crítica para potenciar procesos de crecimiento económico jalonados por el comercio. Pero no debe considerarse una solución mágica a los problemas económicos de la región. En su aspecto positivo, tiene el potencial de convertirse en una herramienta más útil que la combinación de políticas que se ha visto hasta ahora —eliminación unilateral de barreras y preferencias comerciales en Estados Unidos—, ya que garantiza un acceso a largo plazo a los mercados del socio comercial más grande, además de consolidar las reformas de años recientes, incrementando su credibilidad y atrayendo inversiones. Sin embargo, no se puede esperar que el CAFTA-RD por sí solo desencadene niveles radicalmente más altos de comercio y crecimiento, por las mismas razones por las cuales las políticas comerciales desde principios de los años noventa obtuvieron resultados limitados. Los países tendrán que acompañar la ejecución del CAFTA-RD con una agenda complementaria de políticas e inversiones para responder a las restricciones y los obstáculos más apremiantes, y poder así gozar de mejores resultados sociales y económicos con esta iniciativa.

#### EL CONTENIDO DEL CAFTA-RD. IMPLICACIONES PARA EL ACCESO A MERCADOS Y LAS REFORMAS INTERNAS

Este capítulo provee una sinopsis del recientemente negociado CAFTA-RD, enfocándose en la amplitud con la que las provisiones del acuerdo cambiarían el acceso a los mercados para los bienes y servicios centroamericanos, así como cuánto se puede esperar que se consoliden las reformas anteriores y/o que se adelanten nuevas iniciativas en América Central. La evaluación general presentada en el capítulo es que, en ambos ámbitos, las respuestas son ampliamente positivas, por lo cual se espera que el CAFTA-RD tenga un impacto positivo en los flujos comerciales y en los niveles de inversión en América Central.

En el tema de acceso a los mercados, el CAFTA-RD consolida y expande el acceso que hoy gozan los productores centroamericanos al mercado estadounidense, mientras extienden un acceso recíproco a los productos de Estados Unidos en los mercados centroamericanos. Los beneficios que se ofrecen bajo la CBI estarían garantizados para los países centroamericanos, y se obtendría un acceso adicional libre de impuestos para algunos bienes que anteriormente no gozaban de preferencias comerciales. Otros resultados importantes incluirían la flexibilización de reglas de origen para los textiles, así como compromisos para ayudar a los productores a cumplir con los estándares sanitarios y fito-

sanitarios que se les exige para la entrada de algunas exportaciones agrícolas no tradicionales a Estados Unidos. El CAFTA-RD también incluye compromisos recíprocos de acceso a los mercados de servicios, consolidando las reformas internas responsables de permitir en la mayoría de estos mercados la participación privada, en años recientes.

Los países centroamericanos también acordaron otorgar un acceso recíproco libre de aranceles a los productos de Estados Unidos en sus mercados. Ciertos productos agrícolas sensibles estarán sujetos a períodos de transición extensos (de hasta 20 años), para permitir así un ajuste gradual y responder a susceptibilidades internas. Los países centroamericanos tendrán acceso a mecanismos flexibles de protección para prevenir alzas inesperadas en importaciones y caídas en precios.

Los compromisos incorporados en el CAFTA-RD eliminarían gradualmente los niveles actuales de protección en varios productos que han retenido un alto nivel de protección en años recientes. La caída gradual que se generaría en los precios de alimentos básicos será positiva para la gran mayoría de los centroamericanos, que son consumidores netos de dichos productos y cuyo bienestar aumentaría con el aumento en su poder adquisitivo. Con esto en mente, cabe destacar que no todos los productos sensibles están incluidos entre los compromisos de desgravación y que estas excepciones –junto con algunas normas excesivamente restrictivas del acuerdo sobre las normas de origen para los productos textiles que entran en Estados Unidos– representan barreras al comercio que continuarán produciendo ciertas ineficiencias en la asignación de los recursos al interior de las economías, tanto en Estados Unidos como en América Central.

Con respecto a las reformas internas, los compromisos del CAFTA-RD prometen asegurar muchos de los cambios en políticas y normas implementados en años recientes relacionados con la apertura de la competencia en sectores anteriormente protegidos (por ejemplo: telecomunicaciones, servicios financieros, energía) y la modernización de regulaciones y procedimientos clave en áreas tales como las compras gubernamentales, los derechos de propiedad intelectual y el trato de inversionistas extranjeros, al garantizar los niveles existentes de acceso de inversionistas (y licitadores) de otros países.

Costa Rica es el único país que tendrá que tramitar cambios significativos en su normativa para adaptarse a sus compromisos bajo el CAFTA-RD, y permitir un mayor acceso a sus mercados de telecomunicaciones y seguros. Estas reformas se han pospuesto durante mucho tiempo y servirán para fomentar aún más la modernización, la eficiencia y la competitividad de estas áreas de la economía costarricense.

Además del fortalecimiento de reformas anteriores y del fomento de otras nuevas, el tratado contiene compromisos para aumentar el nivel de cumplimiento de la legislación interna en varios ámbitos. Esto representa un desafío significativo en las áreas laboral, medioambiental y de derechos de propiedad intelectual, lo que requerirá esfuerzos decisivos para modernizar e incrementar la capacidad de las entidades públicas relevantes. El impacto neto de estos esfuerzos deberá ser positivo, ya que los inversionistas tienden a buscar ambientes de alta calidad e instituciones eficaces. Sin embargo, aunque el CAFTA-RD ejercerá presión para la modernización de estas instituciones, éste no conducirá a la mo-

dernización por sí solo: se necesitarán planes independientes y suficiente dedicación de capacidades y recursos nacionales.

El tratado incluye acuerdos de cooperación para elevar los estándares y los niveles de cumplimiento en áreas como la laboral, ambiental y de aduanas. También ofrece propuestas para aumentar el desarrollo de la cooperación y la “construcción de capacidad comercial”, lo cual debe servir para movilizar los recursos humanos y financieros necesarios para echar a andar las reformas clave y las acciones institucionales necesarias para implementar el acuerdo y los desafíos más amplios del desarrollo.

Finalmente, un efecto secundario positivo de las negociaciones del CAFTA-RD ha sido la profundización en los esfuerzos de integración regional. La decisión de hacer que las provisiones del acuerdo también se apliquen multilateralmente entre los países centroamericanos así como entre ellos y la República Dominicana profundizará los esfuerzos de integración regional en la región, y facilitará la creación de una unión aduanera en la región.

#### DETERMINACIÓN DE LOS EFECTOS ESPERADOS DEL CAFTA-RD. MÁS ARTE QUE CIENCIA

El capítulo 4 examina varios análisis que se efectuaron para evaluar los impactos potenciales del CAFTA-RD en los países de América Central. Esta sección comienza por recalando que la teoría estándar de los beneficios del comercio exterior indica que dichos beneficios dependen de la capacidad de una economía de cambiar su estructura de producción. De lo contrario las ganancias se limitan a beneficios en el ámbito de consumo, las cuales permiten que los agentes internos consuman una serie de productos por menor valor que el que imperaría sin reformas comerciales. Por tanto, los beneficios de una transformación de producción pueden ser considerablemente más altos que las ganancias del lado del consumo por sí solo. Las conclusiones se refieren a los análisis estadísticos de los beneficios del intercambio comercial.

En cuanto a los análisis empíricos de los beneficios estáticos potenciales que surgen del intercambio comercial, la evidencia en el capítulo subraya dos factores complementarios: La infraestructura que afecta los costos de transporte internacional y el ambiente normativo. Existen evidencias fuertes que indican que las exportaciones a los mercados de Estados Unidos se beneficiarán de este cambio de preferencias unilaterales (CBI) con un acuerdo de libre comercio; pero quizá más importante aún, los costos de transporte (flete, seguro) tienen un efecto fuerte e importante sobre el valor de las exportaciones, sin importar el tipo de tratamiento preferencial. Asimismo, la evidencia que se examina sugiere que los beneficios comerciales, en cuanto al aumento per cápita del PIB, dependen del ambiente regulatorio que determina la velocidad con que las empresas y los trabajadores pueden cambiar sus sectores de operación y empleo. Por tanto, una agenda complementaria para mejorar el impacto del CAFTA-RD deberá considerar estos factores, aún cuando se preocupe por los beneficios estáticos del intercambio comercial.

Los análisis de equilibrio parcial de los efectos sectoriales potenciales del CAFTA-RD sugieren que los principales ganadores a largo plazo del acuerdo estarían concentrados en la industria textil, excluyendo de los impactos de la eliminación de cuotas mundiales en este sector. No obstante, estos análisis no logran capturar efectos potenciales en sectores hoy de pequeño tamaño económico, ya que tienden a predecir efectos proporcionales al nivel inicial de exportaciones de cada sector; además presentan dificultades técnicas, como por ejemplo el tratamiento de las restricciones que imponen las reglas de origen. Asimismo, estos modelos de equilibrio parcial no consideran los efectos de las reformas comerciales en la economía en general, ya que no tienen en cuenta las interacciones intersectoriales de los mercados de factores y de los mercados de productos.

Este capítulo también presenta los resultados simulados de un modelo llamado “Modelo Computable de Equilibrio General” (CGE, por sus siglas en inglés) para Nicaragua, ligado a los datos de las encuestas de hogares en este país, lo que permite obtener las implicaciones de los resultados macroeconómicos del modelo sobre los cambios en los mercados de mano de obra no cualificada y sobre la pobreza. De hecho, bajo un conjunto restrictivo de condiciones (por ejemplo: mercados laborales segmentados, falta de efectos dinámicos, transmisión efectiva de reducciones arancelarias a precios relativos de productores o ninguna otra reforma comercial unilateral) el CAFTA-RD podría causar un leve efecto positivo en el bienestar general de Nicaragua (ingreso per cápita), pero con un efecto (positivo) pequeño en la pobreza total, así como un potencial de afectar adversamente a los hogares rurales pobres del país. Por tanto, así como con los otros análisis estadísticos, los resultados indican que el CAFTA-RD no es por sí solo la clave para reducir sustancialmente la pobreza en América Central, aunque los resultados de este modelo deben interpretarse con precaución, ya que sufren de las limitaciones obvias de las suposiciones teóricas y empíricas.

El resto del capítulo se dedica a explorar los beneficios dinámicos potenciales del CAFTA-RD. La primera parte cubre la evidencia con respecto al efecto potencial de los acuerdos de libre comercio y el intercambio comercial en general sobre el nivel de inversión extranjera, los niveles de corrupción y la innovación. La evidencia existente indica que las inversiones extranjeras directas responden indirectamente a los acuerdos de libre comercio, al mejorar el impacto de las exportaciones y el PIB sobre dichas inversiones. La evidencia de corrupción indica que el intercambio comercial podría carecer de un efecto directo sobre ésta y, por tanto, no se deben esperar grandes beneficios dinámicos en la calidad de las instituciones públicas provenientes del impacto del comercio exterior por el CAFTA-RD. El proceso de consolidación democrática parece ser mucho más importante en la reducción de la corrupción, aunque algunos de los aspectos del CAFTA-RD que presionarán a los gobiernos a reforzar el cumplimiento de sus propias leyes podrían resultar beneficiosos. La literatura existente sobre los temas de innovación y descubrimiento económico indica un panorama mixto: por un lado, los esfuerzos de innovación podrían no estar asociados con la incidencia del comercio exterior; por el otro, la probabilidad de observar episodios de “descubrimiento económico” aparenta tener una correlación positiva con el crecimiento general de las exportaciones.



Este capítulo también examina los desafíos y resultados econométricos a través de la investigación de la conexión empírica que existe entre los tratados de libre comercio, y su consecuente crecimiento económico, con una muestra grande de países. El resultado principal es que el índice de crecimiento per cápita del PIB tiene una relación positiva con la participación de los países en algún tratado de libre comercio. Este descubrimiento es grande porque es constante usando varias variables de control y métodos econométricos alternativos. A diferencia de la evidencia disponible hasta hoy, la nueva evidencia arroja un aumento en el crecimiento del PIB de aproximadamente 0,6% al año durante los siguientes cinco años a la firma del tratado, sin que este resultado esté afectado por el tipo de socio con el que se firmó el tratado de libre comercio. En contraste, un estudio empírico anterior, que utilizó un conjunto de variables de control y diferentes especificaciones empíricas, encontró que el acceso a los mercados más grandes tiene un efecto mayor en el crecimiento que los tratados de libre comercio con socios más pequeños. En cualquiera de los casos, aparentemente existe suficiente evidencia que indica que los tratados de libre comercio pueden ayudar a acelerar el ritmo del desarrollo económico, al menos durante un período de cinco años después de su implementación, ya que a largo plazo, el nivel estable de ingresos será determinado por una multitud de factores adicionales y, a medida que las economías se enriquecen, su ritmo de crecimiento debe disminuir paulatinamente. Por tanto, cabe concluir que el CAFTA-RD no va a resolver de una vez por todas los problemas de desarrollo económico de América Central, aunque sí puede hacer una aportación positiva.

La evidencia examinada debe dejar claro que los análisis ex ante de los efectos potenciales del CAFTA-RD (y las reformas comerciales en general) continúan siendo un arte en vez de una ciencia, puesto que los resultados son altamente susceptibles a supuestos teóricos y a diferentes métodos empíricos. Los capítulos 5, 6 y 7 de este informe ofrecen más pautas sobre la “agenda complementaria” que es necesario adoptar para obtener los mayores beneficios de este tratado. Esta “agenda complementaria” incluye políticas para ayudar a los grupos que puedan verse perjudicados, así como el desafío de desarrollo económico a largo plazo en el contexto del CAFTA-RD.

#### CÓMO ASEGURAR QUE LOS POBRES SE PUEDAN BENEFICIAR DEL CAFTA-RD. ENFOQUES DE POLÍTICAS PARA MANEJAR LA TRANSICIÓN ECONÓMICA

Aunque se espera que la gran mayoría de la población en América Central se beneficie del CAFTA-RD a mediano y largo plazo, hay grupos que pueden enfrentar costos de los ajustes económicos relacionados con el comercio exterior, a corto y mediano plazo. Más específicamente, aunque las economías centroamericanas están bastante abiertas al comercio gracias a la reducción de barreras realizada en los años noventa, algunos productos agrícolas sensibles (por ejemplo: maíz, frijoles, lácteos y aves) han venido gozando de niveles importantes de protección. Este capítulo aporta cuantificaciones del tamaño potencial de la población que podría verse afectada y de la magnitud esperada de dichos efectos.

También proporciona recomendaciones de políticas sobre la mejor forma de ayudar a los grupos vulnerables para proteger sus ingresos y para que se puedan beneficiar de las oportunidades que surgen a raíz del CAFTA-RD.

Debido a los niveles actuales de protección, se puede esperar que la introducción de más competencia comercial en los productos agrícolas sensibles bajo el CAFTA-RD resulte en precios más bajos para estos productos en cada uno de los países. Por esta razón, el CAFTA-RD incluye provisiones para manejar la transición en estos productos sensibles, incluyendo períodos de gracia antes de iniciar la eliminación paulatina de aranceles, plazos amplios para dicha eliminación, así como la posibilidad de activar cuotas temporales, así como salvaguardias especiales de protección para proteger a los agricultores locales de daños innecesarios. De hecho, el acuerdo incluye tablas de desgravación gradual para productos agrícolas sensibles específicos por país. Los períodos de eliminación de las barreras comerciales son, en los productos más sensibles, de 15 a 20 años. Adicionalmente, el maíz blanco, un alimento importante que producen muchos de los pequeños agricultores de América Central, quedó exento de los compromisos de eliminación de aranceles para los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estas provisiones representan por sí mismas importantes protecciones para los agricultores de productos sensibles, que les debe otorgar un período de tiempo más largo para llevar a cabo los ajustes económicos necesarios.

Dado todo lo anterior, ¿qué tipo de impactos se pueden esperar a raíz de la eliminación de barreras comerciales en productos agrícolas sensibles bajo el CAFTA-RD? Tres análisis empíricos con datos de encuestas de hogares representativos a nivel nacional en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, ayudan a responder este interrogante. Los tres estudios utilizan una metodología que empieza determinando si los hogares son consumidores netos o productores netos de cada producto, para evaluar los impactos en el bienestar de los hogares al eliminar todas las barreras comerciales para varios productos agropecuarios, incluyendo el maíz, los frijoles, la leche, la carne de aves, la carne de res, las manzanas, el cerdo, el trigo y el arroz. A pesar de los plazos y salvaguardas acordados bajo el CAFTA-RD, estos análisis examinan los impactos esperados como si todas las barreras se eliminarán completa e inmediatamente. El enfoque proporciona una visión útil de los impactos de primer orden al introducir más competencia en los mercados de productos básicos sensibles. Además, provee una línea de base útil para examinar las opciones de políticas, incluyendo algunas alternativas al enfoque de reducir gradualmente las barreras negociadas bajo el Acuerdo.

Los análisis de Nicaragua, Guatemala y El Salvador indican que la gran mayoría de los hogares en estos países se beneficiarán de los cambios de precios asociados con la eliminación de barreras comerciales de los productos agrícolas “sensibles”. En concreto, las simulaciones revelan que un 90% de los hogares nicaragüenses, 84% de los hogares guatemaltecos y 68% de los hogares salvadoreños, respectivamente, son “consumidores netos” de la canasta de productos agrícolas básicos sensibles, y, por tanto, se beneficiarán de los cambios de precios relacionados con el CAFTA-RD. Un 9% de los hogares nicaragüenses, 16% de los hogares guatemaltecos y 5% de los hogares salvadoreños aparecen como “producto-

res netos” de la canasta de productos básicos sensibles, y, por tanto, podrían ver reducidos sus niveles de bienestar. Para El Salvador, se estima que un 27% adicional no se verá afectado debido a que sus ganancias o pérdidas serían esencialmente insignificantes. Aunque los perdedores potenciales son grupos minoritarios relativamente pequeños y las pérdidas no son grandes en la mayoría de los casos, es importante prestarles la atención correspondiente para asegurar que las pérdidas anticipadas no afecten particularmente a los pobres y más vulnerables, en cuyo caso se necesitarían programas enfocados hacia aquellos que podrían sufrir caídas considerables en su bienestar.

Aunque el CAFTA-RD otorga períodos de gracia considerables y períodos más largos de eliminación de aranceles y cuotas que brindan una protección razonable a los productores de cultivos sensibles durante un período de ajuste prolongado, este método no está exento de sus consecuencias económicas y sociales. Aunque la eliminación paulatina de barreras brinda a los productores un tiempo de prudencia para hacer los ajustes económicos necesarios, también despoja a los consumidores durante ese mismo período de tiempo de los beneficios asociados con precios más bajos en alimentos básicos. En este contexto, un enfoque alternativo involucraría un período más corto de tiempo para la eliminación de barreras comerciales de los productos sensibles, aunado a transferencias orientadas a aquellos que se vean negativamente afectados por el CAFTA-RD a corto plazo. En principio, un período de reducción de barreras comerciales más corto combinado con transferencias dirigidas adecuadamente podría ser una combinación de medidas más eficiente desde el punto de vista económico, que la eliminación gradual pactada, ya que los consumidores no tendrían que esperar hasta 20 años para gozar de los beneficios de la reducción de precios. La combinación de programas de transferencias con una aceleración del calendario de desgravación comercial mejoraría el bienestar de los hogares a corto plazo del lado de los consumidores, y podría ofrecer apoyo suficiente durante un período razonable a las poblaciones adversamente afectadas mientras hacen la transición económica.

Si los países del CAFTA-RD en América Central optan por seguir este enfoque alternativo, es importante comprender la amplitud de las opciones que pueden utilizar los encargados en la formulación de políticas para mitigar el potencial de pérdidas de ingresos a raíz de los declives en los precios de productos básicos, si los períodos extendidos de eliminación y las tácticas de protección se consideran insuficientes: (i) pagos “desvinculados” para los agricultores de cultivos susceptibles (por ejemplo: el programa Procampo en México); (ii) programas de asistencia técnica para los agricultores de cultivos susceptibles; (iii) transferencias condicionadas (CCT) para las familias rurales que hagan inversiones en la educación, salud y nutrición de sus hijos; y (iv) el suministro de bienes colectivos (por ejemplo: infraestructura económica, educación básica, servicios financieros rurales, asistencia técnica) dirigidos a hogares y/o regiones que se espera se verán especialmente dañados por el CAFTA-RD.

Estas opciones pueden considerarse desde dos perspectivas distintas: la primera es el nivel de sofisticación institucional necesario para implementar los programas de apoyo, al reconocer que los diferentes enfoques pondrán a prueba la capacidad de implementación

de los países centroamericanos a diferentes niveles. Estos criterios advierten que los programas efectivos necesitarán, *inter alia*, un método viable dirigido a las poblaciones vulnerables, un grado mínimo de conocimiento por parte de los empleados civiles sobre la agencia del sector público encargada de la implementación, la creación de nuevas organizaciones gubernamentales (o la transformación de las existentes) y un grado mínimo de independencia para asegurar la utilización de criterios técnicos y evitar así la interferencia política. La segunda dimensión está relacionada con la provisión de incentivos (u otro tipo de apoyo) del programa para una amplia diversificación de la producción, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad de las familias para aprovechar nuevas oportunidades de ingresos de actividades no agrícolas y/o fuera de las zonas agrícolas, lo cual podría ser crucial para asegurar una mayor movilidad económica en los hogares pobres.

La clasificación es útil para evaluar los requerimientos y objetivos que podrían ser relevantes para cada país, ya que la selección del tipo de programa de soporte sería más adecuada basándose en los factores específicos de cada uno de los países. Las transferencias desvinculadas requieren una sofisticación institucional relativamente baja, pero ofrecen pocos incentivos para los agricultores que buscan nuevas oportunidades de ingresos, como demuestra la experiencia con Procampo en México. Los programas de asistencia técnica imponen una carga más grande en las capacidades de las agencias gubernamentales, mientras que a la vez proveen incentivos para la diversificación (o la mejora) de los productos, pero solamente dentro del ámbito agrícola. Los programas de bienes colectivos requieren una sofisticación institucional más baja, ya que se depende de las instituciones existentes para ejecutarlos; además, estos programas crean las condiciones necesarias para que los habitantes rurales diversifiquen sus actividades económicas (aunque los programas de este tipo podrían necesitar una concentración regional fuerte de hogares pobres potencialmente afectados, para que se puedan justificar económicamente). Las CCT necesitan una nueva y relativamente más sofisticada capacidad institucional (especialmente en aquellos países donde los programas de este tipo no se están implementando en el presente, como en Costa Rica, Guatemala y El Salvador), aunque, a través del fortalecimiento del capital humano de las familias, este tipo de transferencias ofrecen una base amplia de apoyo para la diversificación de la producción.

## LAS IMPLICACIONES MACROECONÓMICAS DEL CAFTA-RD

El capítulo 6 examina la evidencia sobre dos temas de política macroeconómica. El primero se refiere a las pérdidas potenciales de ingresos que podrían resultar a raíz de la eliminación de los impuestos de importación con el CAFTA-RD. El segundo tema está relacionado con el efecto potencial de este acuerdo en los patrones de sincronización del ciclo económico (BCS) que podrían verse afectados por los cambios en la estructura del comercio exterior.

Con respecto a la pérdida de ingresos, el fortalecimiento fiscal es necesario como consecuencia del CAFTA-RD. Las pérdidas fiscales que el CAFTA-RD puede llegar a causar

deberán compensarse en todos los países centroamericanos para evitar mayores deterioros de las finanzas públicas. Actualmente todos los países centroamericanos, con la excepción de Guatemala, exhiben indicadores de deuda relativamente altos y requieren políticas fiscales que apunten a la reducción paulatina de sus niveles de deuda. Sin embargo, el hecho de que las pérdidas de ingresos ocasionadas por el CAFTA-RD sean relativamente pequeñas durante los primeros años de implementación del acuerdo permiten que haya cierto nivel de flexibilidad en el momento de la respuesta fiscal, lo cual es importante en algunos países, en los que se requiere aguardar hasta que se presenten condiciones políticas adecuadas.

Una respuesta fiscal más completa para el CAFTA-RD precisa de esfuerzos para elevar los ingresos por encima de las pérdidas fiscales ocasionadas por el tratado, ya que algunas de las medidas necesarias para ampliar sus efectos requieren mayores inversiones públicas –las áreas clave de la “agenda complementaria” como infraestructura, educación, fortalecimiento institucional y programas de transición, se describen con mayor detalle en el capítulo 7. A pesar de que algunos de estos gastos podrían ser temporales y se pudiera argumentar que es rentable financiarlos mediante un mayor endeudamiento público, esto no parece viable en las actuales circunstancias dado el elevado nivel de la deuda en la mayoría de los países.

La respuesta fiscal para el CAFTA-RD deberá adaptarse a la situación fiscal de cada país. En los casos de El Salvador y Guatemala, en los que la relación ingresos-impuestos es baja (menos del 13% del PIB), la respuesta fiscal ideal sería a través de ciertas acciones que vayan considerablemente más allá de la recuperación de pérdidas directas, para poder financiar inversiones adicionales en el ámbito social y de infraestructura: Estas inversiones son necesarias para fomentar el crecimiento, que además se vuelven más urgentes y productivas con las oportunidades que presenta el CAFTA-RD. En Costa Rica, donde los ingresos son mayores, pero todavía menores al nivel requerido para garantizar la sostenibilidad de la deuda, la respuesta ideal también debe ir más allá de la compensación de las bajas pérdidas fiscales que se proyectan con el tratado, y debe incluir mejoras en la eficiencia y asignación en el gasto público, así como en la atracción de financiación privada para las necesidades de infraestructura más importantes. Honduras y Nicaragua, países que se han beneficiado recientemente de la Iniciativa para Países Altamente Endeudados (HIPC, por sus iniciales en inglés), necesitarán compensar las pérdidas fiscales y hacer mejoras respecto a la eficiencia de gastos, así como la captación de financiación privada para lograr responder a las oportunidades del CAFTA-RD. En todos los países deberán existir ciertos elementos esenciales en sus esfuerzos por mejorar el desempeño fiscal: el fortalecimiento institucional de las agencias tributarias y sus capacidades de recolección de impuestos, así como la eliminación de las exoneraciones del IVA y de los impuestos sobre la renta.

La implementación del CAFTA-RD también deberá usarse para profundizar en los esfuerzos de coordinación regional en el ámbito de la política fiscal. Algunos de los elementos de coordinación regional que se deberán incluir son: la armonización gradual de las

tasas del IVA y los impuestos de consumo, incentivos fiscales para los inversionistas extranjeros, el intercambio de información para las medidas de cumplimiento de las leyes tributarias, los tratados de doble tributación y los precios de las transferencias.

En cuanto al potencial de coordinación de políticas macroeconómicas entre los países centroamericanos y quizá con Estados Unidos, la sincronización del ciclo económico en América Central es bastante bajo en comparación con el NAFTA y con la Unión Europea, pero no así en comparación con Mercosur. De hecho, la sincronización en América Central es más alta entre Costa Rica y El Salvador, El Salvador y Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y Honduras y Nicaragua. Costa Rica y Honduras gozan de un nivel de sincronización con Estados Unidos más alto que cualquier otra nación centroamericana. Sin embargo, la sincronización con Estados Unidos continúa por debajo de los niveles entre los miembros del NAFTA e incluso de Mercosur.

Además, a diferencia del NAFTA, de la Unión Europea y de Mercosur, el comercio en América Central no es predominantemente intrarregional. Estados Unidos es, indiscutiblemente, el socio comercial más importante de América Central. Con la excepción de Costa Rica, no existe casi ningún tipo de evidencia de comercio intraindustrial entre América Central y Estados Unidos. El nivel de comercio intraindustrial dentro de América Central es comparable al de Mercosur, pero inferior a los niveles del NAFTA (Canadá y Estados Unidos) y de la Unión Europea (Alemania y Francia). Finalmente, el grado de sincronización del ciclo económico aparenta estar tenuemente relacionado con la intensidad del comercio y la estructura comercial (el comercio intraindustrial), aunque la relación entre el comercio intraindustrial y la sincronización es ligeramente más alta. Por tanto, el beneficio en la sincronización a través de la expansión comercial parece ser bastante bajo.

En resumen, ni la estructura comercial de América Central ni el grado de sincronización del ciclo económico presentan un caso contundente en la actualidad para la coordinación de políticas macroeconómicas dentro de América Central o entre América Central y Estados Unidos. La estructura comercial de América Central es principalmente interindustrial y el nivel actual de sincronización del ciclo económico con Estados Unidos no es muy alto. Queda claro que la integración comercial es un proceso dinámico y, a medida que cambian la intensidad del intercambio comercial y la composición de los flujos comerciales, también cambiarán los patrones de los ciclos económicos. Para evaluar de lleno las consecuencias de una integración comercial más estrecha con el fin de determinar la conducta de las políticas macroeconómicas, se necesita información sobre la evolución futura de las estructuras comerciales en el CAFTA-RD. Si el intercambio comercial se vuelve intraindustrial (vertical u horizontal), cabría esperar que los ciclos económicos se vuelvan más similares, y la independencia de una macropolítica no será tan inquietante. Sin embargo, si la integración comercial adopta una forma más interindustrial, entonces es factible que los ciclos económicos se alejen de los niveles actuales y la capacidad de llevar a cabo políticas macroindependientes se volverá más importante. Mientras tanto, otros factores que no están directamente relacionados con la estructura

del intercambio comercial continuarán siendo consideraciones importantes para el diseño de las políticas macroeconómicas en el ciclo económico de América Central, tales como la dolarización de activos y pasivos financieros. Por tanto, la agenda macroeconómica vinculada al impacto del CAFTA-RD deberá permanecer dirigida, por lo menos a corto plazo, hacia la búsqueda de la consolidación fiscal.

#### PARA OBTENER LOS FRUTOS DEL CAFTA-RD. PRIORIDADES DE LA AGENDA COMPLEMENTARIA

Este capítulo resalta temas críticos para la agenda complementaria del CAFTA-RD, con énfasis en prioridades clave para cada país en las áreas de facilitación del comercio, las reformas institucionales y el marco de normatividad, y en las áreas de innovación y educación.

Los desafíos principales para Costa Rica se relacionan con las necesidades de mejorar la calidad de las carreteras, la eficiencia de los puertos y aduanas, el aumento de la profundidad del sector financiero, y la calidad y cobertura de la educación secundaria. Para El Salvador, las prioridades se deberán dirigir a la calidad de las carreteras, la reducción de los costos de transporte, y el fortalecimiento de la gobernabilidad, así como a mejoras en la calidad y la cobertura de la educación secundaria. Ambos países deberían dedicar más fondos públicos a la investigación y el desarrollo (acompañados de actividades de monitoreo y evaluación cuidadosos para evaluar sus resultados), mejorar el vínculo entre los esfuerzos públicos de investigación y las necesidades del sector privado en innovación, e incrementar sus capacidades para hacer respetar las normas de propiedad intelectual.

Además de afrontar las deficiencias en la mayoría de las áreas identificadas para Costa Rica y El Salvador, Guatemala necesita también profundizar en logros recientes en la mejora de la administración de sus aduanas y en la densidad de sus carreteras, además de poner más atención en el desarrollo de nuevos productos de exportación. En el área de educación, Guatemala debe centrar su atención en seguir ampliando la cobertura y la calidad de la educación primaria. Los desafíos para Honduras y Nicaragua tienden a abarcar un conjunto más amplio de temas, ya que ambos enfrentan más limitaciones debido a su menor nivel de desarrollo. Ambos países necesitan fortalecer su gobernabilidad y avanzar en la mejora de la cobertura y la calidad de la educación primaria, mejorar la eficiencia operativa de sus puertos, e incrementar la calidad y densidad de sus carreteras. Asimismo, necesitan mejorar su capacidad de absorber conocimientos del extranjero, fortalecer las instituciones a cargo de las políticas de innovación e incrementar los vínculos entre los programas de investigación y las necesidades del sector privado. Honduras necesita igualmente seguir mejorando en la administración y eficiencia de sus aduanas y reducir los costos y el tiempo requerido para registrar una nueva empresa. Aparte de las medidas específicas descritas, todos los países centroamericanos comparten una agenda regional que debe encaminarse a lograr una unión aduanera, lo que profundizaría los logros recientes en materia de reducción costos de las transacciones comerciales dentro

de la región. Además, es necesario avanzar en el desarrollo de una infraestructura que se beneficie de una perspectiva regional, incluyendo redes de carreteras principales y el desarrollo de puertos. Los mecanismos para formular una política de comercio para la región centroamericana también deberán fortalecerse para asegurar una coherencia de compromisos bilaterales, regionales y globales futuros dentro del nuevo marco previsto por el CAFTA-RD. Asimismo, se necesita una mayor coordinación de las políticas de regulación clave (por ejemplo: las políticas de supervisión financiera, de competencia y de incentivos fiscales) para establecer la base de un mercado regional más sólido y más integrado en el futuro.

Todos los elementos de la agenda complementaria aquí mencionados también son componentes de una agenda más amplia para incrementar el crecimiento económico en la región. El trabajo analítico reciente producido por el Banco Mundial para priorizar las acciones de crecimiento de base amplia en las naciones de América Central ha acentuado el alto rendimiento que se obtendría a raíz de las mejoras en las áreas de infraestructura, educación y gobernabilidad. El CAFTA-RD mejoraría el retorno social de estas acciones y las hace más urgentes. Este acuerdo debería convertirse en una herramienta útil para consolidar los logros del pasado y a la vez para impulsar procesos de reforma y modernización en algunas de las áreas críticas que se enfatizan en este informe.





## CAPÍTULO 2

### ¿ES EL CAFTA-RD EL FINAL DEL CAMINO? EL COMERCIO EXTERIOR Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA CENTRAL DESDE 1990

#### SINOPSIS

Los países centroamericanos han estado implementando varios tipos de reformas comerciales unilaterales y regionales desde finales de los años ochenta. Estos logros en el ámbito de la política comercial han presentado resultados mixtos: se ha producido un crecimiento significativo de los volúmenes comerciales, un cierto grado de diversificación comercial y la aparición de nuevas exportaciones, incluyendo un amplio aumento de la maquila de exportación y de productos de alta tecnología en Costa Rica. Los mayores volúmenes de comercio exterior también han contribuido significativamente al crecimiento centroamericano en los años noventa, aunque su impacto no ha sido suficiente para compensar los factores menos dinámicos, incluyendo los bajos niveles de educación, las debilidades en gobernabilidad, una infraestructura atrasada y las debilidades de las políticas macroeconómicas y de los sectores financieros. Desde esta perspectiva se puede considerar que el CAFTA-RD ofrece una oportunidad importante para progresar en la consolidación del crecimiento, impulsado por el comercio exterior, pero necesita también acompañar su ejecución con una agenda complementaria de políticas e inversiones para lograr así maximizar su impacto en el comercio exterior, las inversiones y el crecimiento.



## INTRODUCCIÓN

Las negociaciones de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y las naciones de América Central son el resultado de un largo proceso de reformas comerciales y de políticas económicas que se establecieron en la región desde finales de los años ochenta. Aunque se atribuyó a las reformas un impulso inicial al crecimiento, la desaceleración de la mayoría de las economías de la región a finales de los años noventa y principios del nuevo milenio ha traído consigo un cierto grado de decepción. Desde cierta perspectiva, el CAFTA-RD se considera la pieza que faltaba en el rompecabezas para impulsar la actividad económica en América Central; mientras que otros ven el tratado como una oportunidad para mejorar el crecimiento acompañado de políticas complementarias, para cumplir con esta promesa.

Este capítulo establece los antecedentes previos a la aparición del CAFTA-RD en América Central. Para comprender mejor el contexto de este tratado en la región, esta sección ofrece una amplia revisión del progreso en la liberalización comercial y las políticas de integración que han tenido lugar en América Central desde principios de los años noventa, junto con los resultados que se obtuvieron en la áreas de flujos comerciales, diversificación comercial y crecimiento económico. El análisis de los efectos potenciales del CAFTA-RD para las economías centroamericanas aparece en un capítulo posterior.

La siguiente sección resume los cambios más significativos en la política comercial desde 1990 en la región centroamericana; la tercera sección examina los resultados que se obtienen de la actividad comercial, junto con un análisis de su impacto en el crecimiento general; la cuarta sección resume y ofrece opiniones sobre los resultados que se pueden esperar del CAFTA-RD para las economías centroamericanas.

## POLÍTICAS COMERCIALES EN AMÉRICA CENTRAL: 1990-2003

Durante los últimos quince años, los países centroamericanos han establecido ambiciosas reformas dirigidas a fortalecer su actividad económica, a través de un cambio que se aleja de los antiguos patrones de enfoque interno y favoreciendo iniciativas que dependen más de la fortaleza del mercado y de la iniciativa privada. Las reformas incluyen la liberalización comercial, la privatización de los servicios de infraestructura, la eliminación de los controles de comercio exterior y la apertura a las inversiones extranjeras directas, así como esfuerzos para elevar la eficiencia de los programas gubernamentales.

Uno de los objetivos clave de las reformas ha sido el incremento de la apertura comercial y la orientación de la economía hacia el exterior. Las reformas en esta área incluyen la liberalización unilateral de las barreras comerciales, la eliminación de los controles de comercio exterior, la atracción de flujos de inversiones extranjeras, y una mayor participación en acuerdos comerciales globales, regionales y bilaterales. Para poder fomentar los flujos comerciales, estas políticas se han complementado con acuerdos más flexibles de intercambios de moneda y otras medidas selectivas en otros ámbitos (por ejemplo, mejoras de infraestructura, reforma de aduanas).

## Barreras arancelarias y no-arancelarias

Los países centroamericanos comenzaron a reducir sus aranceles unilateralmente a finales de los años ochenta o principios de los años noventa. Hacia mediados de los años noventa, los niveles promedio de los aranceles en América Central se encontraban entre los más bajos de la región latinoamericana (*ver* gráfico 2.1). El promedio de impuestos de importación para los cinco miembros del CAFTA-RD bajaron del 45% en 1985 al 14,1% en 1990 y al 7,1% en 1999 (*ver* cuadro 2.1). En 1999, Costa Rica exhibía el promedio de aranceles más bajo, 3,3%, y Nicaragua el más alto, 10,9%.

### CUADRO 2.1

PROMEDIO DE ARANCELES 1985-2000

	1985	1990	1995	1999-2000 ponderado	1999-2000 sin ponderar
Costa Rica	53,0	16,4	11,2	3,3	6,0
El Salvador	23,0	16,0	10,2	5,7	7,0
Guatemala	50,0	16,0	12,0	7,6	6,9
Honduras	ND	41,9*	9,7	8,1	6,5
Nicaragua	54,0	8,0	10,7	10,9	5,1
Promedio	45,0	14,1	10,8	7,1	6,3

\* Datos de 1989.

Fuente: Lora (2001) y BID (2004).

La reducción de los niveles de aranceles ha ocurrido junto con una reducción en los niveles de dispersión de dichos niveles. Este proceso ha gozado de apoyo bajo el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y ha llegado a la culminación gradual de cuatro niveles comunes de aranceles, que van de 0 a 15%, para la mayoría de los productos importados a la región.<sup>1</sup> En la región, El Salvador sobresale por gozar de la estructura de aranceles más simple, con sólo 5 niveles (0, 5, 10, 15 y 20), y niveles de dispersión que se encuentran entre los más bajos de América Latina. Al otro extremo, y a pesar de contar con

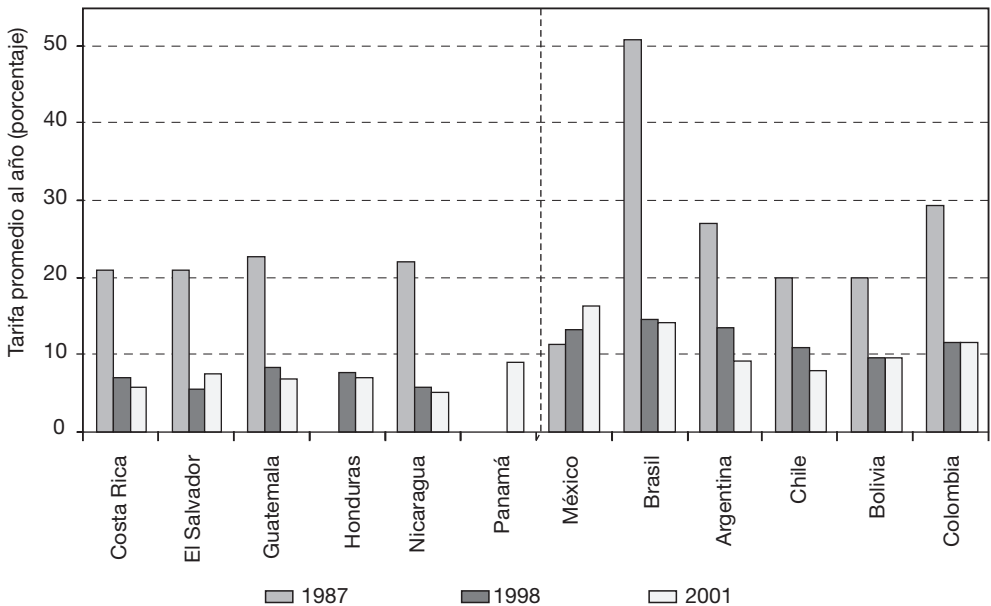
<sup>1</sup> Esta estructura común de aranceles consiste de tasas de 0% para los productos que no hayan sido fabricados en América Central; 5% para bienes primarios y de capital producidos en América Central; 10% para bienes intermedios y de capital producidos en América Central y 15% para bienes finales.

el promedio más bajo de aranceles, Costa Rica exhibe una dispersión relativamente alta debido a la persistencia de varios aranceles adicionales más allá del 20%.<sup>2</sup>

La mayoría de los países presenta todavía unos cuantos picos arancelarios (por ejemplo, tasas *ad valorem* de más del 20%), con el fin proteger las áreas más delicadas de la economía. Aunque la lista varía de país a país, las actividades más susceptibles generalmente incluyen: maíz, carne de ave, arroz, azúcar y productos lácteos. La protección que continúan recibiendo estos productos se explica por la fuerza de pequeños grupos de productores altamente organizados, asociados con simpatizantes urbanos de algunos grupos agrícolas a los que les resulta difícil afrontar la competencia internacional (Monge *et al.*, 2003; Arce y Jaramillo, 2005).

**GRÁFICO 2.1**

PROMEDIO DE ARANCELES EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Lederman *et al.* (2002) con datos de WITS, USITC y BID.

<sup>2</sup> Los niveles de aranceles de Costa Rica por encima del 20% actualmente incluyen: 30, 35, 40, 45, 50, 65 y 150%.

Para complementar la reducción de los aranceles, las naciones centroamericanas también han eliminado la mayor parte de las barreras no-arancelarias, cuyo uso era bastante común antes de las reformas. Como resultado, las prohibiciones y las restricciones cuantitativas de hoy están limitadas principalmente por razones sanitarias o de estándares técnicos. Sin embargo, se continúan recibiendo con cierta regularidad algunas quejas específicas –muchas veces basadas en argumentos fitozoosanitarios– sobre el uso de barreras no-arancelarias.<sup>3</sup> Además, algunos países continúan exigiendo que los importadores compren parte de la cosecha local de ciertos productos básicos sensibles, como condición para otorgarles permisos de importación.<sup>4</sup>

### **Fomento de exportaciones**

Como parte de las reformas comerciales de principios de los años noventa, los países centroamericanos también reestructuraron su metodología para fomentar las exportaciones. Los subsidios fiscales directos comenzaron a reconocer gradualmente que al eliminar el proteccionismo de las importaciones tradicionales se eliminaba también la predisposición en contra de las exportaciones en las políticas tradicionales. Se han otorgado incentivos para captar y facilitar el desarrollo de actividades de exportación a través de sistemas de Zonas Francas Industriales (EPZ, por sus iniciales en inglés) que eximen a las firmas del pago de impuestos a la importación, las ventas y sobre la renta. La mayoría de los países de la región también han implantado sistemas que permiten la libre importación de algunos insumos (materias primas, bienes semiprocesados, maquinaria y equipos) de uso en la producción de bienes y servicios destinados a la exportación. Junto con las preferencias comerciales que otorgan Estados Unidos, las EPZ y los regímenes de importación temporal han facilitado enormemente la expansión de las exportaciones desde finales de los años ochenta en toda la región.

### **Iniciativas de integración**

Además de los esfuerzos unilaterales de liberalización, los desarrollos comerciales en América Central tuvieron una influencia fuerte por parte de otras iniciativas comerciales en

---

<sup>3</sup> Es común encontrarse con argumentos sobre el uso arbitrario de barreras no-arancelarias en productos agrícolas sensibles en algunos países centroamericanos, en la OMC y en otros foros. Por ejemplo, recientemente se ha acusado a Honduras del uso arbitrario de medidas sanitarias y fitosanitarias en agricultura, especialmente en relación con las importaciones de aves, productos lácteos, cerdo, granos para la alimentación de animales y arroz (Embajada de Estados Unidos en Honduras, 2003).

<sup>4</sup> Bajo estos esquemas, los productores y el procesador negocian un precio de referencia para estos productos. Una vez que el suministro interno de estos granos queda agotado, se presenta una cuota que permite que los procesadores importen dichos productos a precios preferenciales, muchas veces libres de impuestos.

los años noventa, incluyendo múltiples negociaciones comerciales que resultaron en la llamada “estrategia de tres niveles” (Salazar, 2002). En el ámbito global, todos los países participaron activamente en la Ronda de Uruguay (1986-1994) y los que entonces no eran miembros se unieron al GATT-OMC. A nivel regional, los países centroamericanos revitalizaron el MCCA bajo nuevos principios (*ver* a continuación) y participaron activamente en las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas. A nivel bilateral, todos los países entablaron negociaciones en acuerdos bilaterales o subregionales de libre comercio para expandir sus mercados y captar inversiones.

Con respecto a este último punto, Costa Rica inició negociaciones de acuerdos de libre comercio independientes con México en 1995 y finalizó acuerdos con Chile en 2000, con la República Dominicana y Caricom en 2000, y con Canadá en 2002. Los miembros del MCCA negociaron conjuntamente acuerdos de libre comercio con la República Dominicana en 1998, Chile en 2001 y Panamá en 2002, y en el presente están participando en charlas para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador) firmó un tratado de libre comercio con México en 2000.<sup>5</sup> Esta estrategia de “regionalismo abierto” ha sido un tema de polémica (*ver* BID, 2002, capítulo 2), ya que por un lado ha creado varios tipos de acuerdos que incurren en costos de administración y que podrían resultar confusos en cuanto a la aplicación y costos de información, y lo que se conoce como el “efecto plato de espaguetis” (o la proliferación desmedida de tratados comerciales). Por otro, estos acuerdos han creado muchas oportunidades comerciales, han mejorado la capacidad de los equipos comerciales nacionales para participar en negociaciones regionales y globales, e incluso pueden haber servido como base fundamental de lo que resultaría luego en las negociaciones con el gran mercado de Estados Unidos. En todo caso, la literatura sugiere que estos acuerdos son útiles siempre que no generen distracciones comerciales ni obstaculicen los esfuerzos para llegar a negociaciones globales más amplias.

La revitalización del Mercado Común Centroamericano (MCCA) también es digna de mención, ya que es responsable de la reaparición del comercio intrarregional de los últimos años. El MCCA fue creado en 1961 como el primer tratado de libre comercio regional en América Latina, bajo una estrategia con miras internas de industrialización, con la idea de contar con una Unión Aduanera con bajas barreras para el comercio intrarregional y barreras altas para las importaciones provenientes de países terceros. La consolidación del Mercado Común enfrentó varios obstáculos desde finales de los años sesenta y sufrió levantamientos macroeconómicos y políticos que persistieron en la región

---

<sup>5</sup> Asimismo, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua están negociando conjuntamente un tratado de libre comercio con Canadá. Los cinco países también se encuentran en las etapas iniciales de las conversaciones para un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Además de estos acuerdos de libre comercio, varios países centroamericanos han firmado tratados comerciales de extensión parcial con Colombia y Venezuela.



durante los años ochenta. El MCCA fue reestructurado de forma significativa y se volvió a implementar en los años noventa con una estructura común de aranceles externos y disciplinas más profundas de integración en áreas como las inversiones, la propiedad intelectual y los estándares técnicos (Salazar *et al.*, 2001). La revitalización ocurrió con el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y el Protocolo de Guatemala de 1993, enfocada en la eliminación de las barreras comerciales que se mantenían en pie la creación de una unión aduanera y el fomento de la integración en otras áreas por encima del comercio exterior. Las negociaciones comerciales que surgieron a raíz de estos protocolos resultaron en un progreso rápido de la reducción de barreras comerciales entre sus miembros y en la armonización de aranceles para los socios extrarregionales. La reducción de barreras comerciales como resultado de la nueva versión del MCCA ha culminado en un resurgimiento impactante del comercio intrarregional, que ha crecido a una velocidad de más del doble del comercio extrarregional entre 1990 y 2004. A pesar de que el comercio intrarregional tuvo un promedio de sólo el 21% de toda la actividad comercial en América Central en 1990, en 2004 estos flujos se habían elevado al 38%.

A pesar del progreso que se ha logrado, existen todavía ciertos temas que deberán resolverse antes de lograr cumplir por completo con los objetivos de liberalización comercial del MCCA. El comercio intrarregional todavía se enfrenta con barreras arancelarias y no-arancelarias en productos como el café crudo, la caña de azúcar, la harina de trigo y el alcohol de etileno. Para que el MCCA se convierta en una unión aduanera con operaciones completas, se necesitará lograr mayor progreso en la armonización de los aranceles externos. A principios del 2004, todavía existía un 8% de líneas arancelarias que requería armonización, incluyendo algunas inconsistencias que surgían de las diferencias entre algunos acuerdos bilaterales que no fueron negociados conjuntamente por los cinco países. Para que una unión aduanera funcione bien también necesita modernizar el marco regulatorio de las reglas de origen, para actualizarlas así al mismo nivel de formalidad de las reglas de origen que se estipulan dentro del CAFTA-RD para el comercio con Estados Unidos.

Además del comercio exterior, los países centroamericanos han comenzado a vislumbrar el resultado de sus esfuerzos para lograr una integración regional más a fondo. La nueva agenda de integración regional incluye acuerdos macroeconómicos, políticos, legales, sociales, territoriales y ambientales. Sin embargo, muchos de los compromisos no-comerciales han tenido pocas consecuencias prácticas, y las instituciones regionales en otras áreas continúan siendo deficientes. Queda claro que las actividades comerciales sobresalen por ser el área donde se han conseguido los logros más considerables. Un desarrollo notable de la década anterior es el crecimiento significativo de las inversiones entre los países dentro de la región, que va de la mano de los flujos más grandes de comercio regional. La expansión de flujos de inversiones extranjeras directas intrarregionales (especialmente las inversiones en el sector financiero y por cuenta propia de El Salvador y otros países) ha sido responsable de los cambios en las relaciones del sector privado y podría ser el precursor del comienzo de una fase de integración más profunda.

## Iniciativa de la Cuenca del Caribe

Desde 1983, los países centroamericanos han gozado de preferencias comerciales en el mercado de Estados Unidos, bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Esta iniciativa proporciona un acceso libre de impuestos al mercado de Estados Unidos a un número considerable de productos. En 1986, la cobertura se extendió para integrar los artículos de ropa ensamblados con telas fabricadas y cortadas en Estados Unidos, un factor clave tras el nacimiento de la producción de ropa manufacturada en la región. En el 2000, la Ley de Comercio y Desarrollo de Estados Unidos extendió los beneficios de la ICC al otorgarle concesiones comerciales, similares a las que goza México bajo el NAFTA, a la ropa y reducir los aranceles para otros productos que anteriormente estaban excluidos de la iniciativa (por ejemplo, calzado, atún en lata, productos de petróleo, relojes y artículos de cuero), lo cual le concede un acceso libre de impuestos a casi el 75% de todas las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos.

Las nuevas disposiciones de acceso aprobadas en el 2000 le permitieron a la región proveer mayor valor agregado a sus exportaciones de textiles. En especial, se eliminaron los impuestos y cuotas de corte y ensamblado de ropa en la región para las telas hechas en Estados Unidos; anteriormente se imponían aranceles sobre el valor agregado, y no se podía cortar el producto en la región. Las nuevas disposiciones también permiten la entrada libre de impuestos de aquellos artículos elaborados con telas tejidas fabricadas en la región con hilados estadounidenses, aunque los artículos siguen sujetos a una cuota anual. Además, se otorgaron oportunidades para gozar de un valor agregado regional más grande, permitiendo que algunos procesos de acabado se realizaran en la región (por ejemplo, teñido, planchado permanente y estampado), así como también para el uso de algunos insumos (por ejemplo, decoraciones y adornos) de origen no-estadounidense.

La ICC ha aportado beneficios considerables a la expansión comercial de las naciones centroamericanas,<sup>6</sup> que se han convertido en exportadores importantes de confecciones a Estados Unidos (*ver* gráfico 2.2), con los mayores volúmenes de exportación provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala (este último ha logrado un número sustancialmente más alto de exportaciones que las demás, *inter alia*, de sus ventajas de logística por su acceso a destinos en la Costa Este desde centros urbanos relevantes, como San Pedro Sula). El éxito ha llegado a pesar de las restricciones de reglas en origen que han limitado el desarrollo de vínculos más fuertes con la economía local, así como

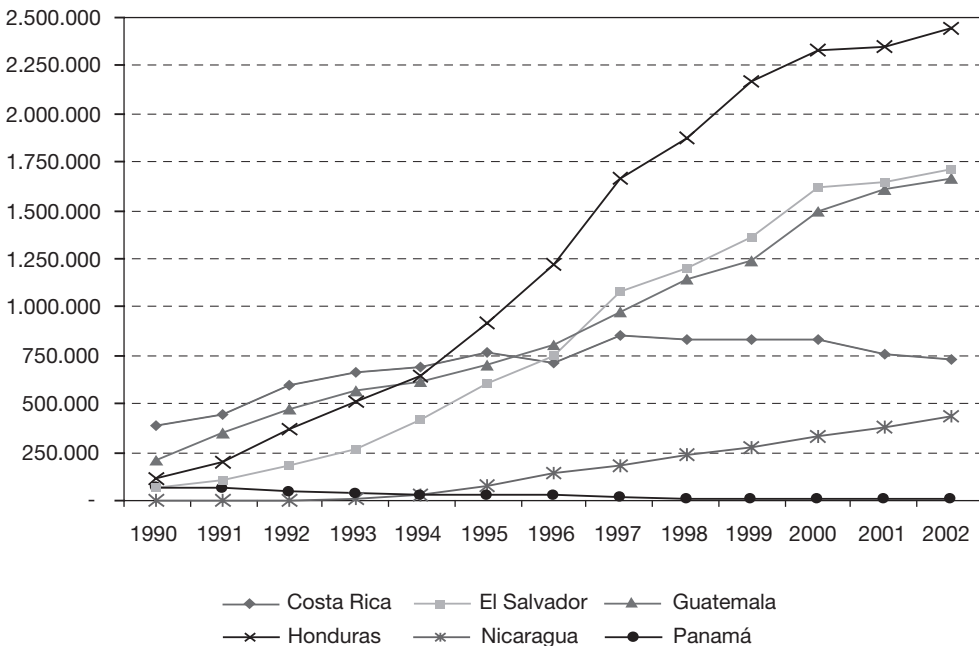
---

<sup>6</sup> La expansión comercial y de las inversiones extranjeras directas asociadas a las preferencias de la ICC también son el resultado de las acciones complementarias de los gobiernos centroamericanos, incluyendo el fomento de exportaciones y las políticas de captación de inversiones. Estas políticas de captación de inversiones han supuesto la participación activa de agencias especializadas (CINDE en Costa Rica, Fusades en El Salvador y FIDE en Honduras), que han jugado un papel importante en el diseño de incentivos, políticas y los proyectos de fomento.

una mayor flexibilidad en la adquisición de insumos.<sup>7</sup> Además de confecciones y textiles, los países centroamericanos han aprovechado sus preferencias bajo la ICC para exportar bienes tradicionales (bananos, café y azúcar) libres de impuestos, así como para el desarrollo de varios tipos de exportaciones agrícolas no-tradicionales y algunos tipos de productos de manufactura liviana. Por otro lado, los estudios de los obstáculos que continúan en pie contra el progreso de la expansión de exportaciones, a pesar de las preferencias que otorga la ICC, revelan que todavía existen barreras no-arancelarias en Estados Unidos para los productos agrícolas (por ejemplo, restricciones sanitarias y fitosanitarias, estándares, etiquetaje), reglas complejas de origen para algunos sectores como los textiles, así como las barreras de los altos costos de transporte y la falta de economías de escala (Monge, Loria y González Vega, 2003).

### GRAFICO 2.2

#### IMPORTACIONES DE TEXTILES Y CONFECCIONES A ESTADOS UNIDOS



Fuente: Oficina de Textiles y Confecciones del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

<sup>7</sup> Las restricciones en las reglas en origen explican por qué un número importante de exportaciones de confección a Estados Unidos no cualifican bajo el tratado libre de impuestos de la ICC. En el 2002, el porcentaje de exportaciones de ropa que pudo ingresar libre de impuestos fue del 65% para Costa Rica, del 63% para El Salvador, del 73% para Honduras y solamente del 29% para Nicaragua (Banco Mundial, 2003).

## LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES.

### LOS EFECTOS DEL COMERCIO EXTERIOR Y EL CRECIMIENTO

La prueba final para las políticas comerciales será un crecimiento significativo y la diversificación de los flujos comerciales. Sin embargo, toda evaluación simple que utilice estos criterios es problemática, ya que las mejoras en el comercio exterior generalmente también se determinan a través de varios tipos de políticas y asuntos exógenos. No obstante, esta sección intenta presentar una evaluación preliminar de las políticas comerciales por medio de una revisión de las tendencias de los flujos comerciales, la diversificación comercial y el crecimiento en América Central. La evidencia de crecimiento también se examina con la intención de evaluar si las políticas comerciales de los años recientes contribuyeron a la actividad económica general desde principios de los años noventa.

### **Apertura comercial**

El cuadro 2.2 muestra un conjunto común de medidas de flujos comerciales (también conocidos como “apertura comercial” –un concepto definido como las exportaciones menos las importaciones, expresado en su proporción al PIB) para los países centroamericanos y en otras partes de América Latina, para los períodos de 1990-91 y 2000-01.<sup>8</sup> Las cifras indican que a principios de los años noventa, los volúmenes comerciales en la región (un promedio de 47% para los cinco países del CAFTA-RD) eran un tanto más bajos que el promedio de América Latina (51%). Sin embargo, las cifras de principios de la década de los años 2000 indican que América Central estaba a la cabeza en la región en el crecimiento de volúmenes comerciales, junto con México. Entre principios de los años noventa y principios de los años 2000, el promedio centroamericano aumentó 29 puntos porcentuales, hasta el 76%. Las expansiones más impactantes de los volúmenes comerciales fueron la de Honduras (62 puntos) y la de Nicaragua (40 puntos), y en un grado menor (aunque sigue siendo muy significativo) la expansión de El Salvador (17 puntos); a continuación están Costa Rica (14 puntos) y Guatemala (13 puntos).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Aunque la apertura comercial se ha utilizado en literatura como una cantidad representativa común para las políticas comerciales, en términos estrictos ésta representa una variable de resultados que refleja una amplia gama de políticas y otras funciones estructurales de una economía (por ejemplo: área, falta de acceso a costas marítimas, exportación de petróleo). Los indicadores de volumen comercial que aparecen en esta sección incluyen la mejor información disponible para todo tipo de actividad comercial, incluyendo todas las importaciones y exportaciones relacionadas con las zonas de libre comercio y las actividades de las maquiladoras.

<sup>9</sup> Puesto que la apertura comercial es un porcentaje del PIB, la posible subestimación de las cifras del producto interno bruto de Honduras y Nicaragua es una de las razones por las cuales dicha apertura comercial (y sus beneficios) presentan magnitudes aparentemente grandes para estos dos países.

**CUADRO 2.2****APERTURA COMERCIAL\***

(Porcentaje del PIB)

	1990-91	2000-01	Diferencia
<i>América Central</i>			
Costa Rica	0,56	0,70	0,14
El Salvador	0,42	0,59	0,17
Guatemala	0,38	0,51	0,13
Honduras	0,68	1,30	0,62
Nicaragua	0,32	0,72	0,40
Promedio América Central	0,47	0,76	0,29
<i>Otros países en América Latina</i>			
Argentina	0,14	0,22	0,08
Bolivia	0,48	0,43	-0,05
Brasil	0,16	0,25	0,10
Chile	0,64	0,65	0,01
Colombia	0,35	0,40	0,05
República Dominicana	0,71	0,63	-0,08
Ecuador	0,61	0,69	0,09
Haití	0,40	0,43	0,03
Jamaica	1,06	0,97	-0,09
México	0,37	0,61	0,24
Panamá	0,73	0,70	-0,03
Paraguay	0,71	0,59	-0,12
Perú	0,28	0,33	0,05
Surinam	0,47	0,94	0,47
Trinidad y Tobago	0,75	1,02	0,28
Uruguay	0,40	0,39	-0,01
Venezuela, RB	0,59	0,42	-0,16
Promedio otros en América Latina	0,52	0,57	0,05
Promedio América Latina	0,51	0,62	0,11

\* Exportación e importación de bienes, incluyendo maquilas (bruto).

Fuente: Banco Mundial con datos de los Bancos Centrales y fuentes del sector privado.

Entre 1991 y el 2001, el crecimiento en volúmenes comerciales en todos los países centroamericanos fue mayor para las importaciones (16,9 puntos porcentuales para el promedio de América Central) en comparación con las exportaciones (10,2 puntos porcentuales)

(ver cuadro 2.3). Esta disparidad se debe principalmente a la reanudación de flujos de capital (incluyendo las inversiones extranjeras directas, la ayuda internacional y la deuda pública y privada) que permitió un financiamiento mayor de los déficit comerciales, del que fue posible en los años ochenta. Para países como El Salvador, Guatemala y Honduras, el considerable crecimiento constante de las remesas también ha contribuido al financiamiento de los déficit comerciales. En el ámbito de las exportaciones, el crecimiento se puede explicar, en gran parte, como consecuencia de la aparición de exportaciones de maquiladoras (principalmente textiles y ropa) y del desarrollo de las exportaciones no-tradicionales (especialmente en Costa Rica, Guatemala y Honduras). Las exportaciones tradicionales se han estancado (café, bananos, azúcar) o han disminuido (algodón) como

**CUADRO 2.3****APERTURA COMERCIAL, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES\***

(Porcentaje del PIB)

	1991	2001	Diferencia
<i>Guatemala</i>	0,39	0,50	0,11
Exportaciones	0,18	0,19	0,01
Importaciones	0,21	0,31	0,10
<i>El Salvador</i>	0,42	0,57	0,15
Exportaciones	0,14	0,21	0,07
Importaciones	0,29	0,36	0,08
<i>Honduras</i>	0,69	1,28	0,59
Exportaciones	0,34	0,58	0,24
Importaciones	0,35	0,69	0,34
<i>Nicaragua</i>	0,32	0,71	0,39
Exportaciones	0,09	0,24	0,15
Importaciones	0,23	0,47	0,24
<i>Costa Rica</i>	0,59	0,70	0,12
Exportaciones	0,27	0,30	0,04
Importaciones	0,32	0,40	0,08
<i>América Central promedio</i>	0,48	0,75	0,27
Exportaciones	0,20	0,31	0,10
Importaciones	0,28	0,45	0,17
<i>México</i>	0,36	0,67	0,31
Exportaciones	0,16	0,33	0,16
Importaciones	0,19	0,34	0,15

\* Exportaciones e importaciones de bienes, incluyendo maquilas (bruto).

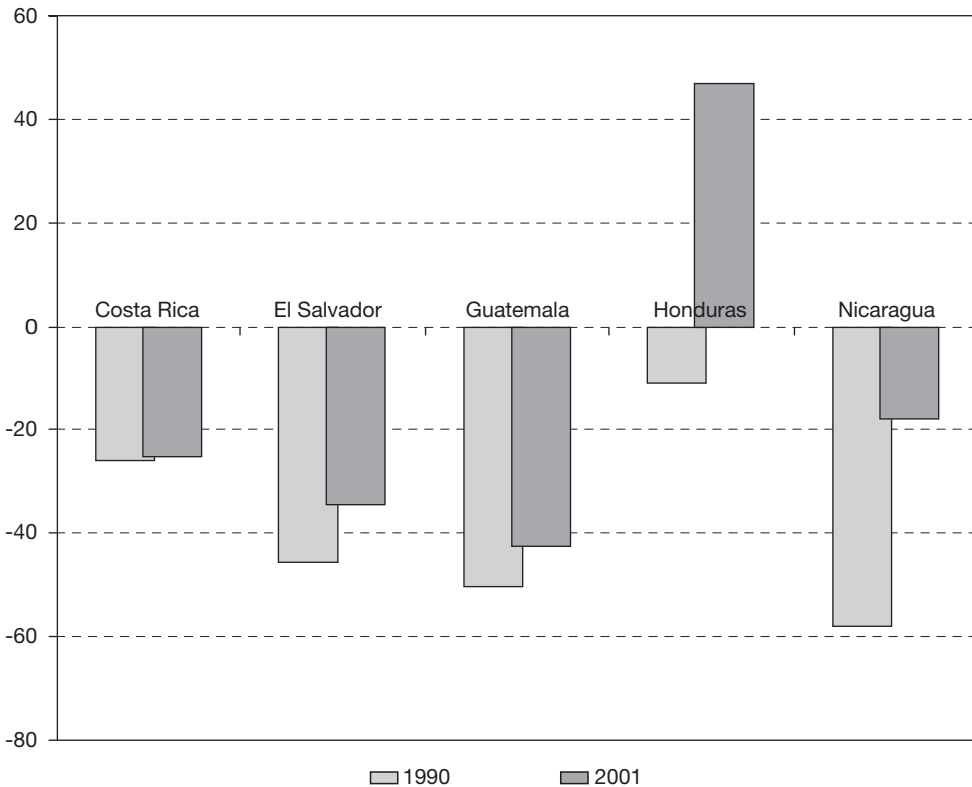
Fuente: Banco Mundial con datos de los Bancos Centrales y fuentes en el sector privado.

resultado del aumento de la competencia de la oferta global y de un crecimiento lento de la demanda, lo cual ha resultado en una baja de precios. Los sobresalientes resultados de Costa Rica están también relacionados con el éxito que este país ha tenido en el desarrollo de nuevas líneas de exportación de manufactura, incluyendo exportaciones de alta tecnología (microchips de Intel) y una amplia variedad de otros productos manufacturados.

Aunque los volúmenes comerciales han crecido de manera impresionante en América Central desde principios de los años noventa, todavía parece haber capacidad para incrementar el comercio exterior en el futuro. Para evaluar este potencial, sería útil comparar los resultados comerciales de esta región con los de otras economías en situaciones similares. El gráfico 2.3 muestra los resultados de un simple ejercicio comparativo de indicado-

### GRÁFICO 2.3

APERTURA COMERCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB. DESVIACIONES DE LA PREDICCIÓN DE VALORES POR NIVEL DE INGRESOS



res de apertura comercial con una muestra de 124 países por ingresos per cápita, con un control de los factores que podrían afectar al comercio exterior pero que no están asociados con políticas gubernamentales (por ejemplo, área, población, acceso a costas marítimas, exportaciones de petróleo).<sup>10</sup> Con esto en mente, los positivos resultados del comercio exterior desde 1990 se pueden reinterpretar como la recuperación de déficit iniciales significativos, en relación con las normas internacionales. Para el 2001, Honduras era el único país centroamericano con un resultado por encima de los modelos de comparación internacional, debido en gran parte al enorme éxito de las exportaciones de las maquiladoras. Para los demás países, sólo Nicaragua logró recortar el déficit de manera significativa desde 1990, aunque los demás países se encuentran entre los puestos más altos de América Latina en términos del progreso que lograron en este ámbito.<sup>11</sup> Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los países haya continuado mostrando déficit a principios de los años 2000, en relación con los modelos de comparación internacional, indica que es factible que los déficit se deban a las continuas restricciones que existen en costos de transporte, retenciones en los puertos y otras debilidades internas.

### **Diversificación comercial**

Otra medida importante del éxito de las políticas comerciales es el grado de diversificación de las exportaciones. Se sabe bien que los países con una fuerte dependencia de unos cuantos bienes de exportación son los más vulnerables ante las fluctuaciones de las condiciones del mercado, en comparación con aquellos que gozan de una canasta más diversificada de exportaciones. La importancia de este punto se ilustró recientemente en un estudio de Lederman y Maloney (2002) que descubrió que los países que mostraban una alta concentración de exportaciones en unos cuantos productos tenían tendencias a exhibir menos crecimiento.

La canasta de exportaciones para la mayoría de los países centroamericanos ha presentado cambios significativos desde 1990. Su clara transformación estructural se ha vuelto evidente con el declive en la participación de exportaciones de productos básicos tradicionales a favor de productos de leve manufactura. El caso de El Salvador es el más representativo: las exportaciones tradicionales bajaron del 50% de las exportaciones totales

---

<sup>10</sup> Los factores mencionados se contabilizan para no atribuir injustamente a la política comercial lo que es simplemente el resultado de las características estructurales del país. Aquí se siguen las correcciones que aparecen en Loayza *et al.* (2002).

<sup>11</sup> La reducción del déficit de El Salvador, Guatemala y Costa Rica parece ser pequeña en comparación con los logros de Nicaragua y Honduras, pero los cálculos de estos dos países podrían estar sobrestimados dada la subvaloración de su PIB.



en 1990 a 15% en el 2002. Durante el mismo período, los porcentajes de exportaciones no-tradicionales y las exportaciones netas de productos maquilados subieron de 48% al 58% y del 3% al 28%, respectivamente.

A pesar del cambio estructural en la composición de las exportaciones, las conclusiones sobre su diversificación no son tan optimistas. Para El Salvador, Honduras y, en un grado menor, Nicaragua, el índice Herfindahl de concentración de ingresos de exportación (calculado al nivel de dos dígitos) se deteriora vertiginosamente desde principios de los años noventa, a medida que la concentración de unos cuantos productos básicos tradicionales fue reemplazada por una nueva concentración de exportaciones de productos manufacturados en maquiladoras (gráfico 2.4). Los resultados de Guatemala muestran niveles de diversificación sin cambios hasta finales de los años noventa, seguidos de un alza en los niveles de concentración en los años recientes. Costa Rica muestra una tendencia de diversificación que termina abruptamente en 1999, cuando el aumento repentino de exportaciones de productos de alta tecnología creó una nueva tendencia de concentración.

Es interesante notar que si el análisis excluye a los productos maquilados y de alta tecnología, las tendencias sólidas de diversificación se hacen presentes para todos los países, excepto Nicaragua. Esto demuestra que, además del éxito desproporcionado de los productos maquilados y los microprocesadores –industrias que todavía no se han integrado por completo en las economías locales–, las exportaciones en América Central han demostrado una diversificación significativa, especialmente en los bienes agrícolas no-tradicionales, los alimentos procesados y otros productos de leve manufactura.

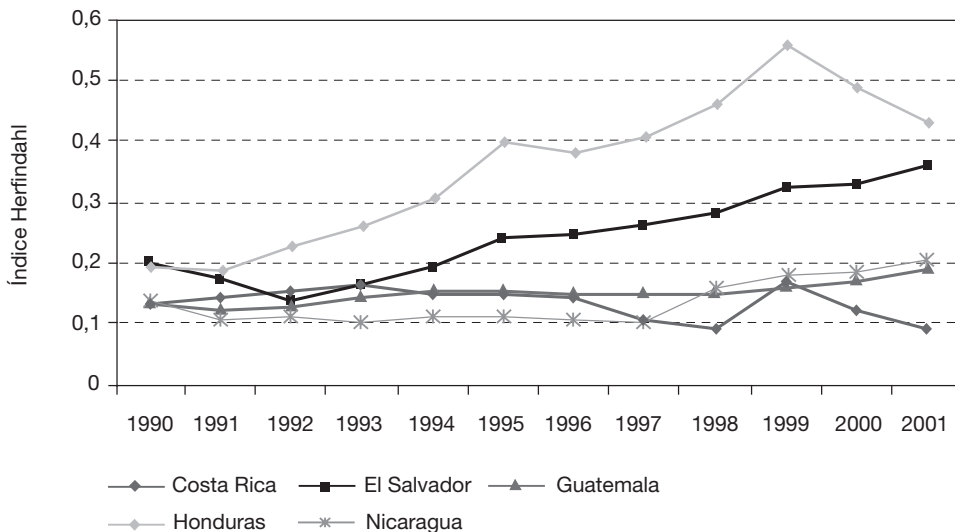
## **Crecimiento**

El cuadro 2.4 presenta cifras de crecimiento para los cinco países centroamericanos, a partir de 1990. Aunque existe una disparidad considerable entre los índices de crecimiento anual de cada país, es posible detectar tres fases distintas: La primera fase presenta índices de alto crecimiento y ocurrió entre 1990 y 1995; la segunda fase presenta resultados mixtos entre 1996 y 1999; y una tercera que se caracteriza por resultados económicos deficientes, comenzando alrededor del año 2000. El único país que presenta una desviación de esta tendencia general es Nicaragua, que exhibió un crecimiento bajo hasta 1994 y después un auge en el 2000, inducido por los flujos de ayuda internacional como consecuencia del Huracán Mitch.

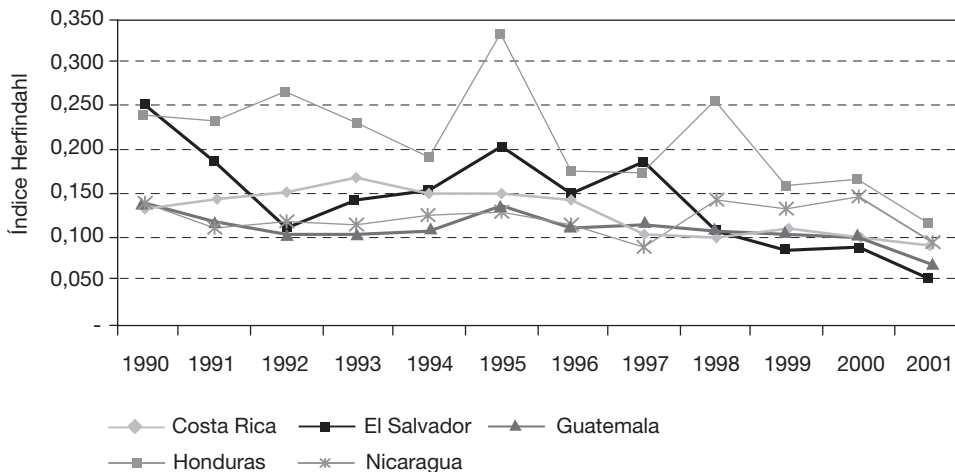
Una consideración importante es descubrir si la expansión de los flujos comerciales descrita anteriormente tuvo alguna influencia en los resultados de crecimiento. Generalmente, las correlaciones y los diagramas de dispersión no muestran relaciones simples de dos variables entre los volúmenes comerciales (o crecimiento en volúmenes comerciales) y el crecimiento económico. El gráfico 2.5 ilustra este punto con datos de una muestra grande de países. ¿Se puede entonces concluir que los resultados comerciales positivos de los años recientes no han tenido un impacto discernible en el crecimiento?

**GRÁFICO 2.4**

ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES



Sin textiles e Intel



Fuente: Cálculos internos.

**CUADRO 2.4**

## CRECIMIENTO DEL PIB, 1990-2004

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Promedio	Promedio
							(excepto Nicaragua)
1990	3,6	4,8	3,1	0,1	-0,1	2,3	2,9
1991	2,3	3,6	3,7	3,3	-0,2	2,5	3,2
1992	9,2	7,5	4,8	5,6	0,4	5,5	6,8
1993	7,4	7,4	3,9	6,2	-0,4	4,9	6,2
1994	4,7	6,0	4,0	-1,3	3,3	3,4	3,4
1995	3,9	6,4	4,9	4,1	4,3	4,7	4,8
1996	0,9	1,7	3,0	3,6	4,8	2,8	2,3
1997	5,6	4,2	4,4	5,0	5,1	4,9	4,8
1998	8,4	3,8	5,0	2,9	4,1	4,8	5,0
1999	8,2	3,4	3,8	-1,9	7,4	4,2	3,4
2000	1,8	2,2	3,6	5,7	12,8	5,2	3,3
2001	1,0	1,7	2,4	2,6	3,0	2,1	1,9
2002	2,9	2,1	2,2	2,5	1,0	2,2	2,5
2003	5,6	2,0	2,1	3,2	2,3	3,0	3,2
2004p	3,9	2,1	2,6	4,3	4,3	3,4	3,2

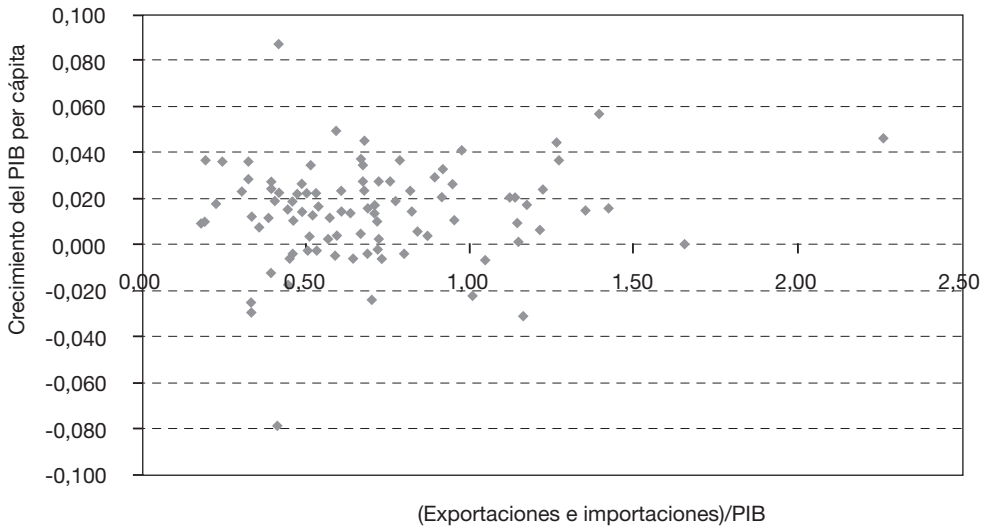
Fuente: Bancos centrales de América Central y proyecciones del Banco Mundial.

Existen varias razones que explican por qué una relación empírica simple de dos variables –crecimiento y comercio exterior– no es algo obvio, o por qué el historial de crecimiento de América Central fue tan tenue a finales de los años noventa, a pesar del progreso que se logró con el incremento de los flujos comerciales durante toda la década. La primera razón es que, además del comercio exterior, existen otros factores importantes que obstaculizan el crecimiento. Por ejemplo, en la literatura sobre el crecimiento endógeno, la apertura comercial es una de las políticas estructurales e institucionales ligadas al crecimiento, junto con otras políticas públicas como la educación, la penetración financiera, la carga gubernamental, los servicios públicos, la infraestructura y la gobernabilidad. Además de los determinantes estructurales, el resultado del crecimiento a largo plazo también es un resultado de políticas fiscales, monetarias y financieras exitosas que contribuyen a un ambiente macroeconómico estable y evitan crisis financieras y de situación de balanza de pagos. Las condiciones externas (por ejemplo, los términos comerciales, los flujos de financiamiento externo, las percepciones de los inversionistas) también ejercen un grado de influencia considerable en el desarrollo económico.

Lograr aislar los efectos de las políticas comerciales sobre el crecimiento de otros efectos (provenientes de condiciones estructurales, macroeconómicas y externas) supone todo un reto. Esto es particularmente difícil en los años noventa en América Latina, ya que la región sufrió las consecuencias de la volatilidad de los flujos de capitales que causaron un impacto amplificado en el resultado económico a corto plazo de las economías regionales, debido a políticas macrofinancieras débiles. Loayza *et al.* (2002) descubrieron que después de identificar los factores cíclicos y globales, el comercio exterior y otras variables que captan las reformas estructurales de los años noventa tuvieron un efecto empírico significativo en el crecimiento de una muestra de 135 países. Este descubrimiento es consistente con muchos estudios recientes entre países que también confirman que existe una relación positiva y significativa entre la apertura comercial y el crecimiento de ingresos (*ver*, por ejemplo, Kraay, 2003, Dollar y Kraay, 2002; otros).<sup>12</sup>

**GRÁFICO 2.5**

CRECIMIENTO Y APERTURA COMERCIAL, PROMEDIO EN LOS AÑOS NOVENTA



Fuente: Cálculos internos.

<sup>12</sup> Rodríguez y Rodrik (2000) cuestionaron la relación positiva que existe entre el comercio internacional y el crecimiento, basados en el argumento que indica que la apertura comercial puede incluir el efecto de variables omitidas. Sin embargo, Warczniag (2001) identificó un efecto positivo directo de políticas comerciales liberales en el crecimiento económico. Un estudio reciente de Lederman y Maloney (2003) también descubrió que las políticas de liberalización comercial tenían un efecto positivo en el crecimiento.

El cuadro 2.5 muestra los factores determinantes de cambios en el crecimiento de las economías centroamericanas derivados del estudio de Loayza *et al.*, en el caso de las economías centroamericanas en los años noventa. Los resultados indican que el crecimiento de los volúmenes comerciales de los años noventa contribuyó moderadamente al crecimiento con índices más altos en todos los países centroamericanos (oscilando de 0,21 puntos a 0,41 puntos anualmente, con la excepción de Honduras<sup>13</sup>), aunque no tanto como en otros países, como el caso de México, que experimentó un volumen alto de crecimiento comercial gracias al NAFTA y otros factores. Los resultados sugieren que el progreso que se obtiene del comercio exterior y de otras áreas de políticas no fue suficiente para compensar los deficientes resultados en otras áreas (por ejemplo, penetración financiera en Honduras, Costa Rica y Guatemala, educación en Honduras y los ciclos económicos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua).

La segunda razón de importancia en la ausencia de una relación empírica entre el comercio exterior y el crecimiento es que las políticas de liberalización necesitan ser com-

### CUADRO 2.5

EXPLICACIÓN DE CAMBIOS EN CRECIMIENTO: AÑOS NOVENTA VS. AÑOS OCHENTA  
(Puntos porcentuales)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<i>Determinantes estructurales</i>					
Educación	0,15	0,42	0,46	-0,10	0,48
Penetración financiera	-0,10	0,13	-0,06	-0,16	0,41
Apertura comercial	0,41	0,37	0,21	-0,07	0,30
Carga gubernamental	0,26	0,65	0,43	0,44	1,00
Infraestructura	0,35	0,63	0,41	0,60	0,37
Otros	0,05	-0,11	-1,45	0,10	-0,72
<i>Cambio en crecimiento, años noventa vs. años ochenta</i>					
Pronóstico	1,13	2,09	2,44	0,82	1,84
Real	3,80	4,14	3,05	0,84	4,40

Fuente: Adaptado de Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002).

<sup>13</sup> Los valores estimados que aparecen en Loayza *et al.* (2002) usan datos de apertura comercial que omiten los flujos de maquila, a diferencia de las cifras que se reportan en los cuadros 2.2 y 2.3. Esto presenta de manera más significativa los beneficios comerciales que logró Honduras en los años noventa, como muestra el gráfico 2.3, debido al crecimiento sustancial en flujos de exportaciones en bruto de los productos maquilados. Estos cálculos aproximados sugieren que el impacto de una mayor apertura comercial en el crecimiento de este país, después de efectuar este equilibrio, ofrecen resultados que oscilan entre el 0,2 y el 0,4 al año, alineados con los de las demás naciones centroamericanas.

plementadas para que el comercio exterior pueda ejercer todos sus efectos positivos en el crecimiento. Algunos estudios recientes han demostrado que México no aprovechó el NAFTA en su totalidad por la deficiencia de acciones complementarias. Los estados del Sur de México aprovecharon poco estas oportunidades debido a la falta de formación de su mano de obra, sus deficiencias en infraestructura (especialmente en telecomunicaciones) y la debilidad de sus instituciones (Banco Mundial, 2003). Estas conclusiones sugieren que hay interacciones entre el comercio exterior y otras políticas que son necesarias para que éste sea un motor importante del crecimiento. Un estudio reciente de Bolaky y Freund (2003) reveló que el comercio exterior tiene poco impacto en las economías con reglamentaciones excesivas en los negocios y la mano de obra, ya que estos reglamentos impiden la movilización de recursos a sectores más productivos tras la liberalización. Asimismo, en economías fuertemente reguladas, el crecimiento comercial suele ocurrir en sectores donde las ventajas comparativas son débiles.

Una tercera razón para explicar por qué el aumento de la apertura comercial no siempre resulta en un aumento del crecimiento es que la composición de las exportaciones también es relevante. Tradicionalmente, la mayor parte de la literatura asumía que la concentración de exportaciones en bienes primarios era una “maldición” de los países en sus primeras etapas de desarrollo. Sin embargo, Lederman y Maloney (2002) descubrieron que la concentración de cualquier tipo de bienes —ya sean agrícolas o manufacturados— presenta un efecto nocivo, empírico y medible, en los resultados de crecimiento. Este descubrimiento es alarmante para las naciones centroamericanas, ya que los resultados favorables en sus exportaciones de los últimos 15 años no va acompañado de un aumento en los niveles de diversificación, como mostramos anteriormente.

Existen otras razones más técnicas incluyendo la dificultad de medir las posturas comerciales y establecer su causalidad. Asimismo, para obtener medidas resumidas de políticas comerciales, muchas veces se necesita una agregación de niveles arancelarios y barreras no-arancelarias, cuya determinación presenta mayores dificultades técnicas. Un documento que se cita con frecuencia de Rodríguez y Rodrik (2001) muestra que la apertura comercial, que generalmente se mide como importaciones más exportaciones expresadas en una proporción del PIB, suele ser endógena, lo que causa que las deducciones tradicionales sean problemáticas.

### **Comercio exterior, pobreza y desigualdad**

Hay pocos estudios empíricos enfocados en el impacto del comercio exterior en la pobreza y la desigualdad. Una encuesta reciente sobre la relación que existe entre comercio exterior y pobreza concluye que la evidencia empírica apoya el argumento de que la liberalización comercial es un método para reducir la pobreza a largo plazo, como predice la teoría económica, principalmente por sus efectos sobre el crecimiento (Winters *et al.*, 2004). La investigación también descubrió que, puesto que la política comercial es sólo uno de los determinantes del crecimiento (y, en consecuencia, de la reducción de pobre-

za), el incremento del comercio exterior generalmente debería contribuir positivamente a la reducción de pobreza, aunque los resultados finales se establecen conjuntamente por medio de una serie de factores adicionales.

El vínculo empírico entre crecimiento y reducción de pobreza se ha documentado en numerosos estudios. Utilizando los métodos de regresión entre países, Ravallion (2001) descubrió que existía un aumento del 1% en los ingresos promedio por cada reducción del 2,5% en la proporción de población que vive en absoluta pobreza. Kraay (2003) concluye que entre el 66 y el 90% de la variación en los cambios en la pobreza a mediano plazo, se pueden explicar por el crecimiento de los ingresos promedio. En un estudio similar, Dollar y Kraay (2002) investigaron los determinantes del crecimiento de los ingresos del quintil más pobre en una gran muestra de países, y descubrieron que se podía correlacionar el crecimiento de los ingresos promedio en una proporción de uno a uno. Aunque se han presentado algunos retos en la metodología para los estudios entre naciones, estos descubrimientos son bastante consistentes con los estudios de casos de diferentes países (Winters, *et al.*, 2004). El amplio respaldo empírico del que goza el crecimiento como el determinante clave para la reducción de pobreza en décadas recientes también es consistente con la reducción de los índices de pobreza en América Central, que han seguido de cerca el camino del crecimiento en la última década y media.

En contraste, la evidencia empírica de la conexión entre el comercio exterior y la desigualdad es menos clara. Algunos estudios han descubierto que una mayor apertura comercial aumenta los niveles de desigualdad, por lo menos en los países de bajos ingresos (Barro, 2000; Lundberg y Squire, 2003; Milanovic, 2003; López, 2004). Por otra parte, Dollar y Kraay (2002) no descubrieron ninguna correlación entre los niveles de apertura comercial y la distribución de ingresos, aunque Kraay (2003) encontró cierta evidencia según la cual la apertura reduce la desigualdad y la pobreza, con datos de encuestas de hogares de varios países. Este último hallazgo parece indicar que entre los factores que pueden llegar a jugar un papel en la reducción de la desigualdad se encuentran las políticas que ayudan a pequeños agricultores y a pequeñas y medianas empresas a aprovechar las nuevas oportunidades comerciales.

Puesto que los países centroamericanos lograron mejoras significativas en su apertura comercial durante los años noventa, las tendencias recientes de los indicadores de desigualdad podrían indicar que existe alguna relación. Aunque las mediciones de desigualdad y sus comparaciones estén plagadas con varios tipos de posibles errores, el cuadro 2.6 presenta los indicadores de desigualdad (Gini) en países seleccionados de América Central, junto con el promedio de una gran muestra de países latinoamericanos que se obtuvo de un estudio reciente del Banco, que examina este tema en detalle (Banco Mundial, 2004). La tendencia general en América Latina entre principios de los años noventa y principios de los años 2000 es ambigua, ya que el promedio ponderado por el tamaño de las economías muestra una leve mejoría mientras que el promedio no-ponderado muestra un leve deterioro. Los resultados para América Central son igualmente ambiguos. Entre principios de los años noventa y principios de los años 2000, el nivel de desigualdad parece haber

aumentado levemente en Costa Rica y El Salvador, haber permanecido prácticamente igual en Nicaragua, y haber disminuido en Honduras. Esta evidencia podría indicar que no parece existir una relación simple entre los cambios en apertura comercial y desigualdad en América Central, una conclusión que no causa mucha sorpresa en economías con cambios estructurales, choques exógenos (por ejemplo, desastres naturales, fluctuaciones en los términos comerciales) y cambios en los ciclos comerciales que responden a toda una gama de factores que van más allá del comercio exterior.

### CUADRO 2.6

#### EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

(Coeficientes Gini)

Países	Principios década	Principios década	Diferencia
	1990	2000	
Costa Rica	43,9	44,6	0,7
El Salvador	50,5	51,8	1,3
Honduras	55,6	53,0	-2,6
Nicaragua	54,2	54,1	-0,1
Promedio (sin ponderar) América Latina	50,5	51,4	0,9
Promedio (ponderado) América Latina	51,9	51,5	-0,4

Fuente: De Ferranti *et al.*, 2003.

### RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los países centroamericanos han implementado una amplia gama de reformas comerciales unilaterales y regionales desde finales de los años ochenta. Se han rebajado los impuestos al comercio y la mayoría de las barreras no-arancelarias han sido eliminadas. Los acuerdos regionales se han revitalizado y los países han buscado la expansión de mercados para sus productos mediante negociaciones de acuerdos bilaterales de libre comercio. Las preferencias de la CBI, otorgadas por Estados Unidos, también han abierto oportunidades importantes, especialmente en el desarrollo de la industria de maquila.

Sin embargo, estos importantes avances en política comercial han traído consigo resultados económicos mixtos. Por un lado, los volúmenes de exportación han aumentado y ha habido un cierto grado de diversificación, como demuestra la aparición de nuevos productos de exportación (tales como el gran crecimiento de exportaciones de textiles en la mayoría de los países, y de productos de alta tecnología en Costa Rica). Estos desarrollos son positivos, porque, entre otras consideraciones, los sectores de exportación ofrecen mejores salarios y mejores condiciones laborales, en comparación con otras áreas de la economía.



A la vez, aunque el comercio ha aportado mucho al crecimiento de América Central desde 1990, su impacto no ha sido suficiente como para elevar los índices de desarrollo agregado y transformar las economías de estos países, así como para reducir rápidamente los índices de pobreza; las oportunidades comerciales por sí mismas tampoco han servido para compensar algunos obstáculos más estructurales al progreso económico en América Central, tales como los rezagos en infraestructura, educación y gobernabilidad, así como las debilidades en algunos de los países en el área de gestión fiscal y del sector financiero. Más allá de todo esto, las nuevas industrias de maquilas cuentan solamente con grados limitados de integración con las economías locales, mientras que las perspectivas futuras de las exportaciones de textiles continúan siendo frágiles debido al crecimiento de la competencia en Asia. Aunque la diversificación de las exportaciones de los países centroamericanos ha aumentado, esto es un reflejo parcial de las tendencias negativas durante el período, como el declive o el estancamiento de exportaciones de productos tradicionales, tales como algodón, café y banano. Irónicamente, aunque Honduras ha sido el país que ha logrado el mayor grado de apertura económica en relación con su nivel de ingresos, también es el país con el récord de menor crecimiento en América Central desde principios de los años noventa.

¿A qué se deben estos resultados mixtos? Como indicamos anteriormente, la política comercial no es el único determinante de los resultados en materia de flujos de comercio o del crecimiento económico; persisten obstáculos importantes que limitan el crecimiento de las exportaciones y la diversificación comercial en las naciones centroamericanas, incluyendo una infraestructura deficiente, las debilidades en las capacidades de la mano de obra, legislación inflexible, barreras comerciales en otros mercados, deficiencias de gobernabilidad (v.gr., corrupción, aduanas ineficientes), y vulnerabilidades macrofiscales y financieras.

No cabe duda de que el CAFTA-RD es una oportunidad muy positiva que llega después de más de década y media de aplicación de reformas económicas en América Central, particularmente en el área de comercio. Este tratado ofrece una oportunidad crítica para potenciar procesos de crecimiento económico jalonados por el comercio. Pero no debe considerarse una solución mágica a los problemas económicos de la región. En su aspecto positivo, tiene el potencial de convertirse en una herramienta más útil que la combinación de políticas que se ha visto hasta ahora —eliminación unilateral de barreras y preferencias comerciales en Estados Unidos—, ya que garantiza un acceso a largo plazo a los mercados del socio comercial más grande, además de consolidar las reformas de años recientes, incrementando su credibilidad y atrayendo inversiones. Sin embargo, no se puede esperar que el CAFTA-RD por sí solo desencadene niveles radicalmente más altos de comercio y crecimiento, por las mismas razones por las cuales las políticas comerciales desde principios de los años noventa obtuvieron resultados limitados. Los países tendrán que acompañar la ejecución del CAFTA-RD con una agenda complementaria de políticas e inversiones para responder a las restricciones y los obstáculos más apremiantes, y poder así gozar de mejores resultados sociales y económicos con esta iniciativa, como se explica con más detalle en el capítulo 4 de este informe.

# CAPÍTULO 3

## EL CONTENIDO DEL CAFTA-RD.

### IMPLICACIONES DEL ACCESO A LOS MERCADOS Y REFORMAS INTERNAS

#### SINOPSIS

Este documento ofrece un resumen del recientemente negociado acuerdo de libre comercio entre cinco países centroamericanos, la República Dominicana y Estados Unidos. El capítulo evalúa si las provisiones del tratado cambian considerablemente el acceso a los mercados y las reglamentaciones internas respecto al *statu quo* de los países centroamericanos.

En cuanto al acceso a los mercados, se ha establecido que el CAFTA-RD consolida los términos de acceso de los que gozan los países centroamericanos al continuarles extendiendo las preferencias que les ofrecía la CBI, al eliminar los aranceles que se mantenían en unos cuantos artículos sensibles para Estados Unidos y al añadir mayor flexibilidad en las reglas de origen, especialmente en las exportaciones de confecciones. El tratado también proporciona una apertura gradual a algunos mercados agrícolas sensibles de las economías de América Central, caracterizada por largos períodos de transición y acceso a mecanismos flexibles de protección.

El acuerdo incluye algunos capítulos sobre servicios y algunas disciplinas que la mayoría de los países centroamericanos no habían integrado aún en sus negociaciones comerciales anteriores, incluyendo los derechos de propiedad intelectual, las compras gubernamentales, el comercio electrónico, la mano de obra y el medio ambiente. La inclusión de estas nuevas áreas ejercerá un efecto importante de consolidación de las recientes reformas dirigidas a los mercados, y provee incentivos para mejorar la transparencia y el debido proceso por parte de las agencias públicas. La aplicación multilateral de las disciplinas del tratado entre los países centroamericanos también fortalecerá el proceso de integración regional.

En el caso de Costa Rica, los compromisos requerirán cambios legales importantes que permitirán un mayor acceso a sus mercados de telecomunicaciones y seguros.



## INTRODUCCIÓN

Después de más de una década de reformas económicas y de un progreso considerable en reformas comerciales, cinco países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) comenzaron las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos a principios de 2003. El resultado fue el CAFTA-RD, un acuerdo firmado por el poder ejecutivo de todos los países involucrados en agosto de 2004, que ahora se encuentra en medio de su proceso de ratificación por los poderes legislativos.<sup>1</sup>

Aunque el cierre de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos no es una garantía para la sostenibilidad del crecimiento y la prosperidad económicos, las experiencias anteriores sugieren que este acuerdo de libre comercio podría jugar un valioso papel en dos áreas cruciales: la mejora en el acceso a los mercados y la consolidación de las reformas internas. La primera de estas áreas es importante porque la reducción de barreras comerciales expande los mercados e incrementa los flujos comerciales que ayudan en la asignación interna de recursos, la especialización, las economías de escala, las transferencias de tecnología y el dinamismo económico en general. Los acuerdos de libre comercio también han mostrado su efectividad como medios para mejorar las reformas políticas y normativas en sectores clave, así como en la mejora de la credibilidad y la permanencia de dichas reformas. Para los países centroamericanos, el consolidar muchas de las reformas de años recientes mediante un acuerdo de libre comercio, cuyo incumplimiento resultaría costoso, debe generar un efecto de credibilidad que podría impulsar el nivel de inversión.<sup>2</sup> Las reformas que pueden aportar efectos sólidos en las inversiones incluyen: la liberalización comercial, una consideración no discriminatoria de los inversionistas nacionales y extranjeros, y la eliminación de restricciones para permitir la participación del sector privado en la mayor parte de los sectores de la economía.

Este capítulo presenta un resumen de los contenidos del CAFTA-RD. Aunque el análisis detallado del texto final y sus implicaciones están fuera del alcance de este capítulo, éste resume las disposiciones más significativas y las evalúa desde el punto de vista de su efecto potencial sobre el acceso a los mercados, la reglamentación y las instituciones internas. Este capítulo sugiere respuestas preliminares a dos grupos de preguntas:

---

<sup>1</sup> Hasta la fecha en la que se redactó este documento, el CAFTA-RD había sido ratificado por El Salvador, Guatemala y Honduras.

<sup>2</sup> Los acuerdos comerciales pueden consolidar eficazmente reformas internas si los países valoran verdaderamente su asociación bajo el acuerdo, y si la credibilidad de la amenaza de acciones correctivas es alta en caso de incumplimiento de las normas. Desde este punto de vista, es muy posible que un tratado con un país desarrollado como Estados Unidos funcione eficazmente, puesto que existen grandes flujos comerciales en juego.

- *La expansión del acceso a los mercados:* El recientemente negociado CAFTA-RD, ¿contiene compromisos para brindar un acceso permanente y estable al mercado, al menos similar al que gozan los exportadores centroamericanos bajo la CBI?<sup>3</sup> ¿Logrará otorgar un acceso al mercado de exportaciones (v.gr., reducción de aranceles y de barreras no-arancelarias, flexibilización de las reglas de origen) mayor del que ya disfrutaban los países centroamericanos con las disposiciones de la CBI? ¿Servirá también para eliminar las barreras comerciales en los pocos subsectores que permanecen protegidos en América Central, que han mostrado ser resistentes a los anteriores esfuerzos para reducir las medidas de protección? Si existe una respuesta afirmativa a este conjunto de preguntas, es posible que el CAFTA-RD tenga el potencial de aumentar los flujos comerciales, mejorar la asignación interna de recursos e impulsar las inversiones en las nuevas actividades de exportación de América Central.
- *Reformas internas:* Los compromisos incluidos en el acuerdo CAFTA-RD, ¿extienden y/o retienen eficazmente las reformas de políticas y normas de años recientes en los países centroamericanos? ¿Requieren de cambios adicionales considerables? ¿Requieren de mayores esfuerzos en el cumplimiento de los reglamentos actuales? Una respuesta positiva a este conjunto de preguntas sugeriría que el CAFTA-RD, sería una señal de un compromiso sólido de los países centroamericanos para consolidar y extender políticas recientes y reformas regulatorias, y la exigencia de su cumplimiento. Aunque algunos países en la región han consolidado algunas reformas, a través de otros acuerdos internacionales, el CAFTA-RD ofrece la oportunidad de gozar de un nivel de compromiso más creíble, lo que podría resultar en una respuesta más positiva por parte de los inversionistas.

Este capítulo es, por tanto, un resumen de los compromisos clave incluidos en el texto del CAFTA-RD, y trata los temas del acuerdo en el siguiente orden: acceso a los mercados de bienes (agricultura, manufactura, textiles y confección), servicios, otras disciplinas (v.gr., protección de inversiones, derechos de propiedad intelectual, mano de obra y medio ambiente, compras gubernamentales y otras disposiciones), así como la aplicación regional de estos compromisos. Las conclusiones se encuentran al final de este capítulo.

---

<sup>3</sup> Hay dudas sobre los estándares para evaluar los compromisos de acceso al mercado, ya sea con preferencias unilaterales bajo la CBI, con alguna alternativa como el tipo de aranceles de la nación más favorecida por parte de Estados Unidos, con o los niveles de compromiso de aranceles de la OMC. Si algún país no llegara a ratificar el CAFTA-RD, es posible que el acceso a su mercado sea menos favorable en relación a las preferencias que existen bajo la CBI, como han expresado medios de comunicación, citando declaraciones de miembros del Congreso de Estados Unidos y funcionarios del poder ejecutivo.

## ACCESO A LOS MERCADOS DE BIENES

Como resultado del CAFTA-RD, los impuestos que afectan al comercio con Estados Unidos quedarán eliminados para prácticamente todos los bienes. Dado que existen fuertes susceptibilidades, algunos productos agrícolas quedaron exentos del compromiso de la eliminación final de aranceles: el azúcar importado a Estados Unidos, el maíz blanco importado a cuatro países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), y la papa y la cebolla a Costa Rica. Aunque la mayor parte de los aranceles quedarán eliminados durante la ejecución del tratado, algunos aranceles disminuirán gradualmente. El número de productos centroamericanos que verán disminuir paulatinamente sus aranceles es significativamente más alto que el de los productos estadounidenses.

### Agricultura

Los compromisos del CAFTA-RD, en agricultura, incluyen la eliminación recíproca de todos los aranceles, con las únicas excepciones que se describen anteriormente. Para los países centroamericanos, este acuerdo consolida el acceso actual, extiende la legislación de la CBI a productos centroamericanos y expande el acceso libre de aranceles a unos cuantos productos nuevos que se habían mantenido fuera del ámbito preferencial.<sup>4</sup> El CAFTA-RD también incluye compromisos recíprocos de los países centroamericanos para consolidar el acceso a sus mercados agrícolas para las exportaciones a Estados Unidos, eliminar picos arancelarios y abrir aún más aquellos sectores sensibles que gozan todavía de restricciones en ciertas importaciones.

*Acceso a los mercados.* El CAFTA-RD compromete a las partes a eliminar los impuestos de prácticamente todas las líneas arancelarias, a través de su reducción, la expansión de cuotas libres de arancel y la combinación de estos dos métodos. Existe un calendario de fechas diferente para cada país, bajo el cual El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua excluyen al maíz blanco de las obligaciones de reducción de aranceles<sup>5</sup> y Costa Rica excluye la cebolla y la papa.

*Eliminación de aranceles.* Los aranceles se eliminarán gradualmente de acuerdo a los plazos negociados por producto y por país (cuadro 3.1). Los aranceles se reducirán usando uno

---

<sup>4</sup> Algunos de los bienes que a partir del tratado quedarán libres de arancel son: atún enlatado para Nicaragua; productos que contienen hasta 65% de azúcar, quesos étnicos, vegetales frescos, bocadillos, frutas frescas y melón para El Salvador. Nicaragua también obtuvo una cuota de maíz de 10.000 toneladas y 2.000 toneladas de mantequilla de maíz.

<sup>5</sup> La exclusión del maíz blanco está aparentemente motivada por su importancia cultural y la sensibilidad política del cultivo, según informes de la prensa y entrevistas con los negociadores.

de los siguientes plazos: reducción inmediata, 5 años, 10 años, 12 años o 15 años (de 18 a 20 años para piezas de aves, arroz y productos lácteos). Aunque la mayoría de los aranceles se reducirán proporcionalmente durante el período gradual de eliminación, las reducciones de aranceles en los productos sensibles especificados se aplicarán más adelante —sin ningún recorte durante los años iniciales del período de eliminación y con recortes mayores en los años finales de dicho período. Los productores centroamericanos lograron períodos de tiempo más largos para la eliminación de sus aranceles, además de una mayor proporción de aquellos tratamientos que permiten demorar su eliminación paulatina, en comparación con aquellos de Estados Unidos.

### CUADRO 3.1

#### CALENDARIO DE REDUCCIÓN DE ARANCELES PARA PRODUCTOS AGRÍCOLAS SENSIBLES

Producto	Guatemala			Honduras			El Salvador			Nicaragua			Costa Rica		
	IT (%)	PP (años)	GP (años)	IT (%)	PP (años)	GP (años)	IT (%)	PP (años)	GP (años)	IT (%)	PP (años)	GP (años)	IT (%)	PP (años)	GP (años)
Carne	n/d	10	n/d	15	15	6	15	15	***	15	15	3	15	15	4
Cerdo	n/d	15	n/d	15	15	***	40	15	6				47	15	6
Aves (v.gr., piezas de pollo)	164,4	18	n/d	164,4	5	***	164,4	18	10	164,4	18	10	164,4	17	10
Productos lácteos	15	20	10	15	20	10	40	20	10	40	20	10	66	20	10
Maíz amarillo	n/d	10	n/d	45	15	6	15	15	6	15	15	***	15	15	***
Frijoles	20	15	6	15	15	***	20	15	15				47	15	***
Papas	15	15	***	15	15	***									
Arroz	29,2	7	10	45	18	10	40	18	10	63	18	10	36	20	10
Sorgo				15	15	***	15	15	***	20	15	***			
Legumbres				15	15	***	15	12	***	15	15	***	15	15	***

IT: nivel arancelario inicial; PP: período de eliminación gradual; GP: período de gracia.

Fuente: CEPAL (2004).

*Cuotas de tasas arancelarias.* Para muchos productos sensibles, el acceso inmediato al mercado se otorgará a través de la creación y la expansión gradual de cuotas de tasas arancelarias (v.gr., acceso de cero-aranceles para una cantidad específica de importaciones). Por ejemplo, Nicaragua aumentará gradualmente sus cuotas de tasas arancelarias en algunos productos sensibles en Estados Unidos como el maní, la mantequilla de maní, la carne de res y los productos lácteos. El cuadro 3.2 examina las cuotas de tasas arancelarias de América Central. En los casos en los que las cuotas iniciales representan porcentajes relativamente pequeños de los volúmenes recientes de importación, no se esperan cambios significativos en las condiciones de los mercados locales. En unos cuantos casos en los que las cuotas son casi o más del 100% de los volúmenes locales, es necesario hacer un análisis detallado de

los mercados de productos básicos que va más allá del enfoque de este informe. Dicho análisis tendría que tener en cuenta la estructura del mercado, determinar si se han permitido cuotas de importaciones libres de impuestos en años recientes (como es el caso de varios tipos de granos en El Salvador y Nicaragua) y si se aplicarían algunos requisitos basados en los resultados (*ver* a continuación) en ese mercado. Se acordó que la mayoría de las cuotas crecerían a un nivel del 2 al 5%, alrededor o por debajo de las tasas de crecimiento proyectadas en estas economías para la década siguiente.

*Protección agrícola.* El CAFTA-RD incluye una protección agrícola especial para otorgar un amparo temporal contra las alzas de determinados productos sensibles. La protección se activa automáticamente si las cantidades de importación sobrepasan unos niveles preestablecidos. Al activarse, se permite un aumento inmediato de los aranceles, al nivel de antes del acuerdo (MFN), durante los primeros años de ejecución, y a niveles graduales de reducción de la cuota para los años siguientes. La protección agrícola no puede permanecer en vigencia durante más de cuatro años y sólo se puede usar una vez en la mayoría de los cultivos más sensibles que aparecen en la lista del acuerdo durante el período de transición.<sup>6</sup>

*Medidas sanitarias y fitosanitarias.* Las partes están de acuerdo en aplicar las disciplinas científicas del Acuerdo de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS, por sus siglas en inglés). Un grupo de trabajo de la SPS agilizará la resolución de problemas técnicos y asistirá en la diseminación de la reglamentación y los procedimientos que se aplican en Estados Unidos, que afectan a los productos agrícolas y alimenticios, y que se cree que pueden contribuir al desarrollo rural y nacional de América Central. Durante las negociaciones, un grupo de trabajo encargado de estos temas acudió a América Central a resolver los problemas relativos al cumplimiento de los estándares de entrada al mercado de Estados Unidos, y se hicieron compromisos para continuar recibiendo asistencia de las agencias de sanidad y de agricultura de este país.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> El tratado especifica que estas protecciones caducan una vez que la protección del arancel queda eliminado, pero existe la posibilidad de extenderlas, si todas las partes involucradas están de acuerdo.

<sup>7</sup> Estados Unidos se comprometió a resolver los retrasos en los procedimientos de inspección de los productos de carne de res y aves de América Central. Otro ejemplo es el calendario de fechas que Honduras obtuvo de Estados Unidos para resolver los temas sanitarios que afectan a las exportaciones de aves, productos lácteos, tomates y pimientos, así como asistencia técnica para fortalecer las instituciones en el ámbito sanitario y fitosanitario. Nicaragua también está recibiendo asistencia para resolver los problemas sanitarios y fitosanitarios de sus exportaciones de queso, papaya, pitahaya, pimientos y tomates. Costa Rica logró garantizar el acceso de sus plantas ornamentales de más de dieciocho pulgadas de alto y disposiciones más flexibles para algunas de sus exportaciones de flores. También se lograron avances en el reconocimiento de su sistema de inspección de aves. Se espera que estos cambios tengan efectos significativos, por ejemplo, en el caso de las plantas ornamentales en Costa Rica, donde los productores han estimado que la asistencia podría incrementar las ganancias en sus exportaciones en un 50%, por el simple hecho de exportar plantas más altas en lugar de plantas más pequeñas.



**CUADRO 3.2**  
**IMPORTACIONES RECIENTES (2003) VS. CUOTAS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS CAFTA-RD**

	Guatemala		Honduras		El Salvador		Nicaragua		Costa Rica	
	Import. (% producc. local)	Cuota (% total import.)	Import. (% producc. local)	Cuota (% total import.)	Import. (% producc. local)	Cuota (% total import.)	Import. (% producc. local)	Cuota (% total import.)	Import. (% producc. local)	Cuota (% total import.)
Res	9,5	15,0	3,2	No cuota	50,0	0,7	0,0	No cuota	8,7	No cuota
Cerdo	42,3	55,6	80,0	35,9	66,7	45,2	25,0	115,4	2,8	86,1
Aves	18,7	21,3	7,5	84,0	1,3	33,0	1,8	12,7	2,5	34,5
Papas	7,7	No cuota	110,5	0,0	233,3	No cuota	57,1	No cuota	24,4	No Cuota
Maiz	59,4	87,3	65,3	84,4	63,8	98,2	7,3	182,5	4483,3	No cuota
Arroz	275,6	84,0	1372,0	102,1	320,6	15,7	34,8	110,9	41,1	56,9
Leche	83,7	1,8	19,0	3,2	53,9	1,9	12,9	487,7	4,6	48,5
Mantequilla	100,0	10,7	25,0	12,3	100,0	5,4	0,0	196,0	0,0	41,4

Fuente: Faostat (2004) y cálculos internos.

*Subsidios de exportaciones agrícolas.* Aunque se ha dedicado mucha atención a los grandes subsidios de producción y de mercado de Estados Unidos, durante las negociaciones de CAFTA-RD, este país no ofreció ningún compromiso significativo en este ámbito, lo que es consistente con su política de negociar este tema solamente en el contexto de negociaciones comerciales globales ante la OMC. El CAFTA-RD incluye el compromiso de todas las partes de no subsidiar ninguna de sus exportaciones a los mercados de los demás países, exceptuando los casos donde se compita con los subsidios de exportaciones de terceras partes.

*Requisitos basados en resultados.* Las importaciones de algunos productos sensibles estarán sujetas a los requisitos basados en sus resultados (por ejemplo, acuerdos de compra de los importadores para adquirir un porcentaje de la cosecha local durante el período de eliminación gradual); éste es el caso del cerdo, el arroz, el maíz blanco y el maíz amarillo de El Salvador, y el arroz de Costa Rica y Honduras.

*Azúcar.* Aunque el azúcar está excluido del compromiso final de eliminación de aranceles de Estados Unidos, el CAFTA-RD incluye un compromiso para duplicar la cuota de importación libre de arancel del azúcar de los países centroamericanos, de 99.000 toneladas métricas en el primer año a aproximadamente 140.000 en un plazo de quince años (cuadro 3.3).<sup>8</sup> Aunque este compromiso mantiene las importaciones de la región por debajo de un 1,7% del consumo total de Estados Unidos, sí proporcionará mayores ganancias para los productores centroamericanos, quienes podrán incrementar sus ventas a Estados Unidos, donde los precios de importación han llegado a casi un 200% por encima de los precios en otras partes.<sup>9</sup> El nuevo acceso a los mercados significa que los países centroamericanos duplicarán el porcentaje de producción que actualmente que exportan a Estados Unidos, de un promedio de menos del 4% a aproximadamente un 8%.

### *Evaluación*

Para la agricultura, el CAFTA-RD otorga beneficios significativos de acceso a los mercados para todas las partes involucradas: el CAFTA-RD consolida el acceso actual bajo la CBI a los exportadores de América Central, introduce cierto grado de flexibilidad a las barreras no-arancelarias existentes e incluye compromisos de brindar asistencia técnica para superar los obstáculos sanitarios en las exportaciones agrícolas no-tradicionales. Este último

---

<sup>8</sup> La cuota de Costa Rica incluye 2.000 toneladas métricas de azúcar orgánica.

<sup>9</sup> El artículo 3.15 del CAFTA-RD otorga a Estados Unidos el derecho de compensar unilateralmente a los exportadores centroamericanos en vez de permitir que las cuotas obligatorias entren sin pagar impuestos.

**CUADRO 3.3****IMPORTACIONES DE AZÚCAR DE AMÉRICA CENTRAL A ESTADOS UNIDOS**

País	Promedio de importaciones	Cuotas adicionales	
	2000-2002	Año 1	Año 15
Guatemala	58,9	32,0	49,8
El Salvador	30,5	24,0	36,0
Nicaragua	17,8	22,0	28,2
Costa Rica	15,8	13,0	15,8
Honduras	9,6	8,0	10,2
Total	132,6	99,0	140,0

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos (USTR).

compromiso tiene una importancia crítica para los productores centroamericanos interesados en exportar a los mercados de Estados Unidos, debido a la falta de acceso a información adecuada así como a los procedimientos necesarios para eliminar estos obstáculos, que se han identificado como las principales barreras de las exportaciones del pasado (Monge, Loria y González-Vega, 2003).

El CAFTA-RD también obliga a los países centroamericanos a que eliminen gradualmente la protección a los productos que se han mostrado más resistentes a los esfuerzos de liberación en el pasado. Nuestra impresión es que hubo negociadores muy hábiles en todas las partes negociadoras del acuerdo, que lograron un delicado equilibrio ante las diferentes presiones para prolongar los períodos de ajuste y ofrecer protecciones para los productos que compiten en su importación y acceso a los mercados agrícolas no-tradicionales de América Central. Una comparación entre la consideración que se extiende a los productos básicos sensibles centroamericanos con otros acuerdos de libre comercio de Estados Unidos sugiere que los países centroamericanos pueden haber obtenido aranceles comparativamente más altos y períodos de tiempo más largos, un resultado posible debido a que la agricultura representa un porcentaje mayor en la economía y la tasa de empleo de América Central (gráfico 3.1).<sup>10</sup> Esto beneficiará a los agricultores y a los trabajadores dedicados a la producción de cultivos sensibles, pero limitará los beneficios para los con-

<sup>10</sup> Ver Arce y Jaramillo (2005) sobre una discusión del significado de las actividades agrícolas sensibles en el empleo rural y el valor agregado de la producción agrícola en general. El estudio revela que los cultivos sensibles son bastante heterogéneos en ambos aspectos. El maíz (especialmente el maíz blanco) es una fuente importante de empleo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero no es muy significativo para El Salvador o Costa Rica. Los frijoles son importantes en Honduras y Nicaragua, pero de menor relevancia en la generación de empleos o en la producción en otras partes.

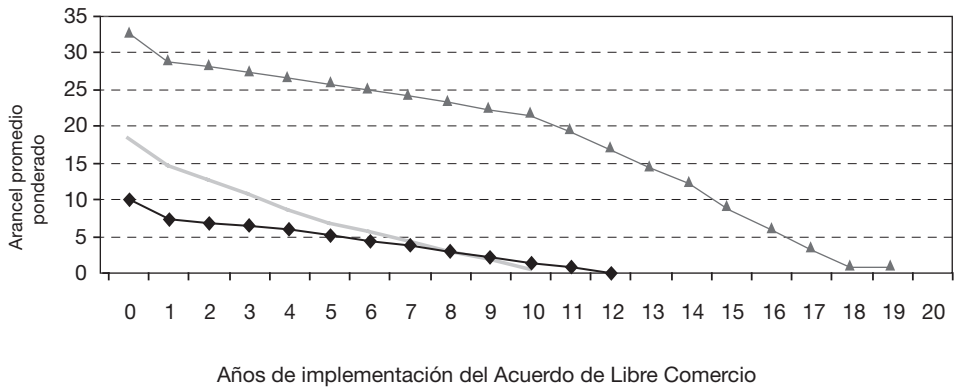
sumidores –incluyendo la mayoría de los pobres– que no verán rápidas bajas de precio en los componentes de la cesta de la compra básica. Aunque las excepciones que se han otorgado al azúcar, maíz, papas y cebollas responden a fuertes factores políticos, tales excepciones impedirán el comercio y una expansión más eficiente de recursos en América Central y Estados Unidos.

Desde el punto de vista de las reformas internas en países centroamericanos, la mayor parte de las disposiciones del CAFTA-RD consolidan las políticas comerciales agrícolas existentes, y en el futuro permitirán mayores niveles de liberalización a través de fechas

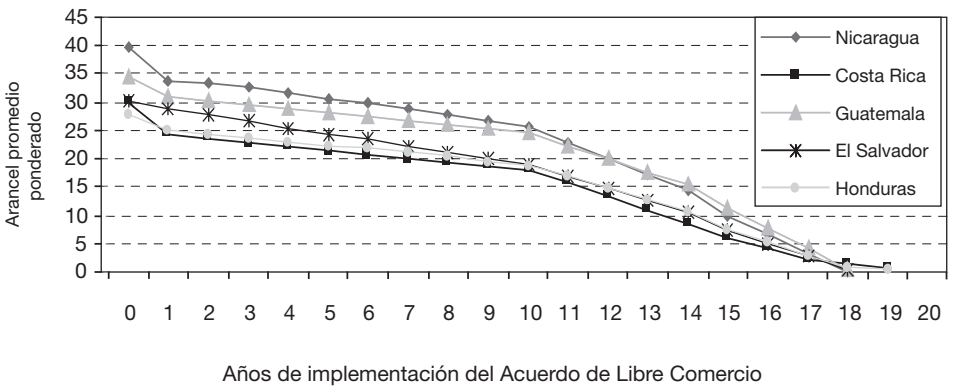
**GRÁFICO 3.1**

ARANCEL Ponderado PARA BIENES AGRÍCOLAS.

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS: NAFTA, CHILE Y CAFTA-RD\*



◆ Chile-EE.UU.    — México NAFTA    ▲ CAFTA-RD (promedio de 5 países)



\* Aranceles ponderados por contribución de cada artículo sensible al PIB agrícola.  
Fuente: Tejada y Jaramillo (2005).

límites y compromisos firmes para un cambio hacia una comercialización más libre de los productos agrícolas a granel.

En cuanto al tema de los subsidios agrícolas de Estados Unidos, es lamentable que no se hayan incluido compromisos en el CAFTA-RD, ya que se sabe bien que estos tipos de políticas continúan creando distorsiones considerables en algunos mercados globales clave (Banco Mundial, 2002; Anderson, 2004). Los estudios del Banco han demostrado que la eliminación de estas intervenciones sería favorable para la reducción de la pobreza a escala global, debido principalmente al efecto positivo que tendría en los ingresos de los agricultores y los trabajadores agrícolas, además de un gran potencial en las actividades de producción de granos, semillas para aceite, algodón y productos lácteos. Sin embargo, estos estudios también indican que el alza en los precios de los alimentos representaría pérdidas para los consumidores, y que los países que importan alimentos y tienen una capacidad limitada para convertirse en exportadores de bajo costo saldrían perdiendo con la eliminación de estos subsidios (Banco Mundial, 2002). Argentina y Brasil se encontrarían entre los mayores beneficiarios de América Latina, mientras que los importadores de alimentos netos, como los pequeños países de las islas del Caribe y otros países centroamericanos, saldrían perdiendo con este cambio de política (De Ferranti *et al.*, 2005).

## **Manufacturas**

*Acceso a los mercados.* El compromiso de incluir todos los productos manufacturados en los compromisos libres de impuestos implicaría una consolidación y ciertas mejora respecto a los beneficios que otorga la CBI a los países centroamericanos. Los aranceles quedarán eliminados para unos cuantos productos que habían sido excluidos explícitamente de las preferencias bajo la CBI, tales como el atún enlatado, el calzado, la joyería y los ganchos.

*Eliminación de aranceles.* En contraste con los bienes agrícolas, la gran mayoría de los aranceles en las manufacturas quedarán eliminados cuando entre en vigor el CAFTA-RD. Ciertos artículos experimentarán reducciones en plazos de 5 a 10 años. Como mencionamos anteriormente, América Central colocó más líneas de aranceles en las categorías de eliminación gradual, en respuesta a las consideraciones de las llamadas “asimetrías” entre Estados Unidos y los países en desarrollo de América Central. Como resultado, Estados Unidos liberalizará el 99,8% de los productos manufacturados cuando el CAFTA-RD entre en vigor, y sólo 19 productos centroamericanos afrontarán una fase gradual de eliminación de aranceles de 10 años al entrar en Estados Unidos. Por el contrario, alrededor de un 80% de las exportaciones de productos manufacturados estadounidenses entrarán de inmediato a los países centroamericanos sin pagar impuestos; el 9% estará sujeto a una fase de eliminación de cinco años, el 9% a diez años y el 4% a un período de 12 a 15 años (*ver* cuadro 3.5). Los períodos de transición se deben a la labor de los negociadores centroamericanos de ciertos sectores, que pidieron un plazo adicional de preparación ante la competencia de Estados Unidos (por ejemplo, cerveza, agua, ron y harina de tri-

go), así como para algunos artículos que generan ingresos fiscales significativos (tales como las importaciones de vehículos en Honduras).

El cuadro 3.6 compara los períodos de eliminación gradual para los artículos manufacturados bajo el CAFTA-RD, NAFTA y Estados Unidos-Chile. La comparación indica que el CAFTA-RD ofrece mayor flexibilidad que cualquiera de estos acuerdos de libre comercio en cuanto a la cantidad de bienes que se incluyen y la duración de los períodos de eliminación gradual.

*Cuotas de tasas arancelarias.* El acceso inmediato a los mercados para los productos incluidos en las categorías de eliminación gradual se concede a través de la creación de cuotas de tasas arancelarias que aumentan con el tiempo.

*Reglas de origen.* Un gran número de productos manufacturados está sujeto a reglas especiales de origen. Aunque la evaluación detallada de dichas disposiciones queda fuera del alcance de este capítulo, el CAFTA-RD adopta en general una postura mucho más flexible que la del NAFTA (por ejemplo, en el área de productos de acero, el acero no tiene que producirse en la región para que el producto sea un bien que cualifique). Asimismo, las disposiciones especiales permitirán arreglos de “coproducción”, donde las diferentes etapas en la producción de insumos o bienes finales pueden ocurrir en Estados Unidos o en países centroamericanos. El caso particular de los textiles y la confección tiene consideraciones diferentes, ya que los complejos requerimientos de reglas de origen han sido el instrumento de preferencia para mantener las restricciones comerciales.

*Protecciones.* Se incluye una disposición de protección para evitar los efectos de las interrupciones a raíz de las alzas en importaciones. Estas protecciones pueden invocarse durante los diez primeros años de aplicación del tratado para los productos manufacturados (15 años para los productos agrícolas que no están sujetos a la protección agrícola especial).<sup>11</sup> La protección puede invocarse siempre y cuando las importaciones totales del producto sobrepasen los niveles de importación actuales por lo menos en un 3%, para restituir los niveles arancelarios actuales temporalmente hasta cuatro años.

*Antidumping.* El CAFTA-RD permite que los países mantengan los derechos que les concede el acuerdo de antidumping de la OMC. Además, Estados Unidos se comprometió a continuar extendiendo el trato preferencial del que gozan los países centroamericanos bajo la CBI para las investigaciones de antidumping en Estados Unidos.

---

<sup>11</sup> También se contempla una protección especial en el caso de los textiles y la confección, aunque su uso está restringido a los primeros cinco años después de que entre en vigor el acuerdo.

*Acuerdos con distribuidores.* El CAFTA-RD incluye el compromiso de cuatro países que cuentan con leyes vigentes para la protección de los distribuidores –Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador y Honduras– de revisar sus legislaciones para eliminar la norma de exclusividad obligatoria en la distribución de los productos importados de Estados Unidos.<sup>12</sup>

### *Evaluación*

El CAFTA-RD consolida y expande el acceso del que gozan los exportadores centroamericanos hoy en día para productos manufacturados bajo las preferencias de la CBI. Desde el punto de vista de las reformas centroamericanas, las disposiciones del CAFTA-RD para productos manufacturados mantienen las políticas económicas actuales y las extienden para incluir algunos artículos sensibles, después de ciertos períodos de transición.

La eliminación de todos los impuestos por parte de los países firmantes y la inclusión de productos que habían quedado excluidos de las preferencias bajo la CBI, mejorarán las posibilidades comerciales y la distribución de recursos. Resulta más difícil evaluar el impacto de las múltiples reglas de origen, que son específicas para cada sector. En algunos casos, es posible que estas disposiciones continúen presentando barreras significativas en la entrada al mercado de Estados Unidos, como han demostrado varios estudios del Banco, incluyendo “Lecciones del NAFTA” (*Lessons from NAFTA*) (Banco Mundial, 2005). En otros, los negociadores centroamericanos consiguieron tratos especiales que muy posiblemente faciliten el comercio exterior. Debido a la importancia y la complejidad de las disposiciones de textiles y confección, a continuación se incluye una revisión de los cambios en las reglas de origen.

### **Textiles y confección (“maquiladoras”)**

Para los textiles y la confección, el CAFTA-RD extiende las disposiciones de la CBI (como refleja la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe de 2000, también conocida como “Paridad del NAFTA”), que incluye cierto grado de flexibilidad en las reglas de origen que deben permitir entradas libre de arancel a Estados Unidos de un conjunto más amplio de productos. Varias de las características del CAFTA-RD facilitan la categorización de bienes como libres de impuestos: uso ilimitado de insumos regionales, listas flexibles de suministros limitados, acumulación de origen con socios regionales, excepciones

---

<sup>12</sup> Las leyes de protección de los distribuidores han sido, durante largo tiempo, motivo de fricción entre los exportadores estadounidenses y algunas naciones centroamericanas, ya que se perciben como leyes que obligan a las compañías extranjeras a establecer relaciones exclusivas y permanentes con los distribuidores locales, sin importar el rendimiento de los últimos. En algunos casos, se han usado para prohibir importaciones de productos estadounidenses cuando se suscitan disputas con algún distribuidor local, lo que se suma a los riesgos que se perciben de hacer negocios en América Central.

para ciertos tipos específicos de ropa y cuotas temporales para bienes que no necesitan cumplir con reglas estrictas de origen para Costa Rica y Nicaragua.

*Insumos regionales.* Las disposiciones del CAFTA-RD otorgan beneficios de exención de impuestos a la ropa manufacturada con tela regional (tejida) que utilice hilados producidos en la región –conocida como la “norma de origen de hilado en adelante” (*yarn forward rule*). Esta consideración contrasta con la legislación más reciente de la CBI (CBTPA aprobada en 2000), que anteriormente sólo permitía consideraciones de exención de impuestos y sin cuotas para los productos elaborados en América Central de insumos estadounidenses, y la entrada libre de impuestos para algunos artículos que usaban telas e hilados regionales con restricciones de cantidades.<sup>13</sup>

*Acumulación.* El tratado permite una acumulación de origen de México y Canadá, así como de las naciones centroamericanas que participan en el acuerdo. Esto significa que los insumos de estos países cuentan como insumos internos (los de México y Canadá están sujetos a límites de cantidades) para los requerimientos de contenidos mínimos.

*Falta de suministro.* Se expandió una lista de insumos aceptados en caso de falta de suministro (aquellos que se pueden obtener de países terceros sin cobro de arancel) y se estandarizó el proceso para solicitar la inclusión de insumos adicionales a la lista.

*Excepciones para productos seleccionados.* Se negociaron reglas de origen menos restrictivas para productos seleccionados como sujetadores, calzoncillos, pijamas y ropa de dormir, y equipaje de textiles. Para estos productos, se aceptará el uso de telas elaboradas en países terceros, siempre y cuando se produzca una “transformación considerable” (v.gr., corte y costura) en un país centroamericano.

*De minimis.* El porcentaje de contenido de algún tercero que se permite en las piezas (conocido como la “regla de minimis”) aumentó del nivel que se aplica actualmente bajo la CBI (7%) a 10% bajo el CAFTA-RD.

*Cuotas temporales.* Dos países centroamericanos obtuvieron cuotas temporales (conocidas como TPLs) con reglas de origen menos restrictivas. A Nicaragua se le otorgó una cuota temporal que exime a las exportaciones de ropa de todos los requerimientos de reglas de origen.<sup>14</sup> La cantidad de la cuota es equivalente a 100 millones de metros cuadrados

---

<sup>13</sup> Solamente se permitió confección de ropa tejida bajo la cuota de insumos regionales.

<sup>14</sup> Los informes y entrevistas de la prensa con los negociadores reveló que la cuota que obtuvo Nicaragua le fue otorgada por su bajo nivel de desarrollo económico y el estado incipiente de su industria maquiladora.



(alrededor de 75% de su uso actual de insumos de terceras partes), que entrará en vigencia durante los primeros cinco años del tratado y después será eliminada gradualmente en los cinco años posteriores. Costa Rica también obtuvo una TPL equivalente a 500.000 metros cuadrados de ropa de lana que entrará en Estados Unidos libre de restricciones arancelarias de reglas de origen, equivalente al 50% de lo que se aplica en las naciones más favorecidas.<sup>15</sup>

Asimismo, los compromisos de liberalización que incluye el CAFTA-RD deberán ser retroactivos hasta el 1 de enero de 2004 solamente para el caso de los textiles y la confección. Esto significa que los exportadores centroamericanos de estos productos pueden recibir reembolsos por los impuestos que pagaron durante el período de ratificación y legislatura del CAFTA-RD. La finalidad de esta concesión es que los países centroamericanos comiencen a beneficiarse del CAFTA-RD de inmediato, por medio de la captación de nuevas inversiones, así como darle más tiempo de preparación a la industria para el final del régimen global de cuotas de textiles, a principios de 2005.

Las disposiciones relacionadas a las zonas de procesamiento de exportaciones y el reintegro de impuestos son de particular interés para el sector de las maquiladoras. Las disposiciones del CAFTA-RD no incluyen compromisos de cambios significativos en estos instrumentos, además de ratificar la necesidad de cumplimiento con obligaciones más amplias de la OMC. Para los países de ingresos más altos en América Central (Costa Rica, El Salvador y Guatemala), la OMC requiere que empiecen a eliminar los subsidios fiscales implícitos en los esquemas de procesamiento de exportaciones en 2009.

### *Evaluación*

Las disposiciones del CAFTA-RD en los productos textiles reducen con eficacia algunas de las barreras no-arancelarias actuales implícitas en los requerimientos de reglas de origen, que sufren las exportaciones de confección y textiles de América Central bajo la CBI. Una vez que el CAFTA-RD quede ratificado, los exportadores centroamericanos se beneficiarán del conjunto más flexible de condiciones de acceso a los mercados, en comparación con cualquier otro país que disfrute de este privilegio de entrada en Estados Unidos en este sector. Sin embargo, cabe mencionar que las condiciones de acceso continúan siendo restrictivas en comparación con las que se otorgaron en prácticamente todos los demás sectores de manufactura.

Las nuevas reglas son consideradas como potencialmente benefactoras para los proveedores regionales de telas, hilados y otros insumos clave, y podrían hacer que los exportadores centroamericanos forjaran nuevas conexiones con los proveedores en México y Canadá. Dada la falta de suministro regional de insumos de textiles, las disposiciones del

---

<sup>15</sup> Esta cuota temporal se puede extender más allá del plazo original de dos años.

CAFTA-RD podrían ayudar a establecer fábricas de textiles en la región. Aunque todo lo anterior podría favorecer las exportaciones de ropa centroamericana a corto plazo, también podría extender implícitamente la protección que prevalece en el mercado de Estados Unidos para los proveedores regionales de insumos, que no son necesariamente competitivos en los mercados mundiales y que podrían estar sujetos a ajustes futuros de costos en un sector donde es posible que continúen las tendencias de liberalización global. A corto plazo, es posible que la naturaleza del acuerdo y la flexibilización de las reglas de origen permitan que las compañías con base en países centroamericanos gocen de una ventaja en un ambiente más competitivo en el mercado de Estados Unidos, como resultado del final de las cuotas globales en el 2005. A mediano y largo plazo, la fuerte competencia y la posible erosión de las preferencias comerciales implica que los países necesitarán aumentar su productividad y depender de un clima general sólido de inversiones para atraer más inversiones a este sector.

## SERVICIOS

En el ámbito de servicios, el CAFTA-RD abre nuevos áreas en las relaciones entre los países centroamericanos y Estados Unidos, puesto que la legislación actual de la CBI no contiene ningún compromiso significativo para la mayor parte de las áreas que se incluyen en este capítulo. Durante conversaciones y entrevistas con los autores de este informe, los encargados de la formulación de políticas y los especialistas de América Central han expresado su optimismo en cuanto a la forma como estos aspectos del tratado podrían aumentar la credibilidad de las reformas de años recientes, al permitir que la mayoría de los servicios sean provistos por operadores privados, incluyendo empresas extranjeras.

El CAFTA-RD incluye compromisos que se aplican a una larga lista de sectores de servicios (las excepciones aparecen en los listados negativos específicos para cada país), incluyendo servicios financieros, telecomunicaciones, servicios profesionales, distribución, turismo, servicios de entrega rápida, servicios de computación y relacionados, servicios audiovisuales y de entretenimiento, energía, transporte, construcción e ingeniería, publicidad, y servicios del medio ambiente. Además, el acuerdo contiene disciplinas en el área de comercio electrónico —un área que la mayoría de los países centroamericanos no había incluido en ningún acuerdo anterior de libre comercio. Aunque la evaluación completa de las implicaciones para cada uno de estos sectores queda fuera del alcance de este documento, esta sección ofrece una evaluación amplia de las implicaciones de acceso a los mercados y las reformas internas.

Los compromisos en servicios se concentran en asegurar que no haya discriminación a empresas nacionales por parte de los países socios para el acceso a los mercados y la aplicación de reglamentaciones internas. Puesto que todos los países centroamericanos y Estados Unidos actualmente otorgan un amplio estatus no-discriminatorio a las empresas nacionales y extranjeras en el acceso a la mayoría de los mercados de servicios internos,

así como una política no-discriminatoria en sus reglamentaciones, el CAFTA-RD consolida el *statu quo* a través de la retención de las reformas adoptadas en años recientes para abrir los sectores a la participación privada. Solamente en el notorio caso de Costa Rica se necesitarán reformas legislativas significativas para cumplir con las obligaciones en los mercados de telecomunicaciones y seguros (*ver* recuadro 3.1).

Asimismo, el CAFTA-RD define compromisos sólidos de transparencia en los procesos de reglamentación. Se requiere que las autoridades reguladoras usen procedimientos administrativos abiertos y transparentes, consulten con las partes interesadas antes de dictaminar alguna reglamentación, permitan períodos de comentario para las normas propuestas, provean avisos con suficiente antelación para la entrada en vigor de toda norma nueva, y publiquen todas las reglamentaciones. Aunque varias de estas reglas ya se han aplicado en países centroamericanos, para algunos de estos países y para algunos sectores de servicios, será necesario modernizar considerablemente el proceso de consulta y aplicación de decisiones para la reglamentación. Sin embargo, es muy posible que estas mejoras en la transparencia de las reglamentaciones centroamericanas contribuyan al fortalecimiento del clima de inversiones.

Algunos de los compromisos específicos del sector de servicios son los siguientes:

- *Servicios financieros (banca, seguros, valores)*. Debido a las complejidades del sector, se negoció un capítulo aparte en el CAFTA-RD para tratar con los servicios financieros. El capítulo se dirige a otorgar a los proveedores de estos servicios derechos no-discriminatorios para establecer sucursales, subsidiarias y sociedades anónimas, mientras los organismos internos de regulación conservan el derecho de aplicar medidas prudentes para asegurar la seguridad y estabilidad del sistema financiero. El capítulo también incluye disposiciones sobre la transparencia de los sistemas internos de regulación. Las empresas con base en Estados Unidos también tienen la capacidad de ofrecer servicios en los países centroamericanos para ciertas áreas, como información financiera y procesamiento de datos, al igual que en servicios de asesoría financiera; mientras que los gerentes centroamericanos de fondos mutuos podrán utilizar a los gerentes de cartera basados en el extranjero. En el caso de los seguros, los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica) se comprometieron a permitir acceso a través de sucursales al final de un plazo de cuatro años. Asimismo, los países centroamericanos abrieron sus mercados a empresas con base en Estados Unidos para la provisión de servicios de seguros en los diferentes países en un número limitado de riesgos (por ejemplo, reaseguros; corretaje de reaseguros; seguros marítimos, de aviación y transporte).
- *Telecomunicaciones*. El acuerdo concede un acceso sin discriminación a los usuarios de redes públicas de telecomunicaciones, proporcionándoles el derecho a las firmas estadounidenses de conectarse de forma indiscriminada y con tarifas basadas en costos (como en el acuerdo de libre comercio de Chile). Los compromisos per-

miten que las concesiones de derechos de licencia continúen hasta su caducidad, como el caso de Enitel en Nicaragua.

- *Servicios profesionales (arquitectos, ingenieros, contadores)*. Un tema polémico durante las negociaciones fue la entrada temporal de profesionales y los procedimientos necesarios para evaluar sus aptitudes.<sup>16</sup> Algunos países centroamericanos se comprometieron a eliminar algunos de los requerimientos de residencia local para el desempeño de algunos servicios. El acuerdo incluye el reconocimiento recíproco de los procedimientos internos y las instituciones que otorgan los grados universitarios y la autorización para ejercitar alguna profesión.
- *Comercio electrónico*. El acuerdo reconoce que los servicios se pueden ofrecer a través de medios electrónicos y compromete a las partes a respetar las consideraciones no-discriminatorias de los productos digitales (software, música, videos, texto), a no imponer impuestos de aduanas en los productos digitales y a cooperar en varias áreas de políticas relacionadas con el comercio electrónico.

## OTRAS DISPOSICIONES

Los demás acuerdos legales del CAFTA-RD se centran en áreas que cubren una amplia gama de temas, muchos de los cuales no habían sido incluidos por los países centroamericanos en acuerdos comerciales anteriores. En esta sección presentamos algunos breves comentarios, que resumen el contenido de cada área, y se evalúan brevemente respecto a su potencial para fortalecer la credibilidad de las normativas internas.

### Protección de inversiones

El CAFTA-RD otorga derechos recíprocos no-discriminatorios a los inversionistas de las partes suscritas para establecer, adquirir y gestionar inversiones del mismo tipo que los inversionistas locales, a menos que se especifique expresamente lo contrario. El capítulo reitera los compromisos que los países centroamericanos habían hecho ante la OMC y entre sí, en el ámbito de protección de inversiones. Todas las formas de inversión están protegidas bajo el acuerdo, incluyendo las inversiones empresariales, deudas, concesiones, contratos y propiedad intelectual. Los inversionistas reciben protección de proceso debido bajo el CAFTA-RD, así como el derecho de percibir un valor de mercado justo por

---

<sup>16</sup> El tema de la entrada temporal de empleados de negocios fue un tema de conversación durante las negociaciones, pero no se llegó a un acuerdo en los números mínimos de visados anuales similares a aquéllos negociados por Estados Unidos con Chile y Singapur, debido a una fuerte oposición de estas disposiciones en el Congreso de Estados Unidos.

cualquier propiedad, en caso de expropiación. El acuerdo también incluye procedimientos imparciales para la resolución de disputas y compromisos explícitos de transferencias libres y agilizadas de sus ganancias, sujetas a reglamentaciones internas no-discriminatorias y a la protección de los derechos de los acreedores.

### **RECUADRO 3.1**

#### **EL COMPROMISO DE COSTA RICA EN TELECOMUNICACIONES Y SEGUROS**

---

Costa Rica no abrió los sectores de telecomunicaciones y seguros a la competencia privada en los años noventa, como hicieron la mayoría de los demás países en América Latina, y mantiene ambos bajo el control de fuertes monopolios propiedad del Estado. El intento que se hizo para permitir la entrada de competencia en los servicios de telecomunicaciones a finales de los noventa falló debido al fuerte sentimiento público ante la propuesta. Con el CAFTA-RD, Costa Rica se compromete a permitir la entrada de competidores de las agencias estatales.

**Telecomunicaciones.** Costa Rica se comprometió en llevar a cabo una apertura parcial y gradual de su sector de telecomunicaciones, específicamente en tres áreas: servicios de redes privadas, servicios de Internet y servicios de teléfonos móviles. El proceso de apertura tendrá que cumplir con los principios de “universalidad” y “solidaridad” en el suministro de estos servicios; lo que significa que los planes deberán diseñarse de tal forma que faciliten la inclusión de sectores rurales y en mayor desventaja de la población. Costa Rica se comprometió a aprobar la legislación para la modernización y el fortalecimiento de la compañía local de telecomunicaciones (inicialmente para diciembre de 2004, aunque esta aprobación fue pospuesta), y a implementar una reglamentación moderna y un organismo de reglamentación para el 1 de enero de 2006. Los servicios de redes privadas estarán abiertos para la competencia a partir del 1 de enero de 2006 y los servicios inalámbricos para el 1 de enero de 2007.

**Seguros.** Costa Rica también se comprometió a permitir la competencia privada en su mercado de seguros. El establecimiento de un marco moderno de reglamentación, incluyendo una agencia de supervisión, está planeado para 2007. La mayor parte del sector quedaría abierto para el 1 de enero de 2008, y el acceso universal de los proveedores privados a todas las líneas de seguros se abriría el 1 de enero de 2011.

### *Evaluación*

Este capítulo del CAFTA-RD mantiene los derechos legales de los inversionistas estado-unidenses, que ya fueron reconocidos en las normas no-discriminatorias en América Central, y muchos de los cuales habían sido mantenidos en tratados de inversiones bilaterales que algunos de los países habían firmado en años anteriores con Estados Unidos. Un sistema jurídico estable y no-discriminatorio, así como una política de compensación por expropiación, son derechos importantes e internacionalmente reconocidos para los inversionistas. La consolidación de estos derechos supone una fuerte señal de mejoría en el clima de inversiones.

### **Derechos de propiedad intelectual**

Las disposiciones en el capítulo de los derechos de propiedad intelectual del CAFTA-RD incluyen compromisos relacionados con la mejora de la protección de los derechos de propiedad intelectual y otorga a las empresas los beneficios de la no-discriminación. Los tres tipos de compromisos que se incluyen son los siguientes: el primero es la obligación de ratificar un número de acuerdos internacionales acerca de marcas comerciales, patentes, TV vía satélite, variedades de plantas desarrolladas recientemente y otros temas de propiedad intelectual;<sup>17</sup> el segundo compromiso implica el establecimiento de estándares para la protección en las áreas de marcas comerciales, indicaciones geográficas, nombres de dominios por Internet, derechos de autor, señales vía satélite y patentes, e incluye una extensión de la protección de los derechos de autor de 50 a 70 años; el tercer compromiso es la aplicación de procedimientos y recursos para imponer el cumplimiento con los derechos de propiedad intelectual, que incluye la penalización del pirateo de los usuarios finales. La mayoría de los compromisos en esta área implican obligaciones que se aplican en general y no sólo a los ciudadanos de los países signatarios. Algunos de los compromisos clave incluyen:

---

<sup>17</sup> Los países deben adherirse en la fecha límite de 2008 para cumplir con los siguientes tratados: International Treaty for Patent Cooperation (Tratado Internacional para la Cooperación sobre Patentes), Budapest Treaty on the International Recognition of the Deposit of Microorganisms for the Purposes of Patent Procedure (Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos con Fines de Procedimientos de Patentes), Brussels Convention Relating to the Distribution of Programme-Carrying Signals Transmitted by Satellite (Acuerdo de la Convención de Bruselas sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas Vía Satélite) (1974) y el Trademark Law Treaty (Tratado de Leyes de Marcas Comerciales) (1994). Asimismo, los países deberán hacer un esfuerzo por ratificar el Patent Law Treaty (Tratado de Leyes de Patentes) (2000), The Hague Agreement Concerning the International Deposit of Industrial Designs (Convenio de La Haya sobre el Depósito Internacional de Diseños Industriales) (1999) y el Protocol Relating to the Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks (Protocolo Relacionado con el Convenio de Madrid sobre los Registros Internacionales de Marcas) (1989). Para la protección de las nuevas variedades de plantas, los países están obligados a ratificar el tratado Upov de 1991.

En el área de las patentes, existen obligaciones significativas que incluyen extensiones automáticas de las patentes en casos de retrasos en el procesamiento de sus solicitudes, así como para la protección de la información confidencial utilizada con fines de patentes (v.gr., datos de pruebas y secretos comerciales), con plazos de cinco años para los productos farmacéuticos y de diez años para los productos químicos. En las áreas más delicadas de los productos farmacéuticos, el CAFTA-RD mantiene los derechos de los gobiernos de utilizar licencias obligatorias e importaciones paralelas para estos productos por cualquier motivo (como estipula el acuerdo Trips), incluyendo emergencias de salud pública como el VIH-SIDA. Tampoco se han desarrollado obligaciones en relación a las patentes de métodos de diagnósticos, terapéuticos o quirúrgicos, ni para el reconocimiento de patentes para usos secundarios de los productos farmacéuticos previamente patentados. Sin embargo, por muy difícil que sea establecer el costo y los beneficios generales de estas reformas de derechos de propiedad intelectual, a nuestro parecer, las dos disposiciones anteriores

### **RECUADRO 3.2**

#### **POLÉMICAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS INVERSIONISTAS EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO**

Han surgido polémicas en torno a los capítulos sobre la protección de inversiones en acuerdos recientes de libre comercio. Aunque existe consenso en que la captación de inversiones y el establecimiento de normas estables para los inversionistas son positivos, muchos críticos sostienen que los tratados brindan a los inversionistas extranjeros excesivos privilegios. Sin embargo, los países centroamericanos ya han incorporado estos compromisos en otros acuerdos de libre comercio y tratados de inversiones bilaterales; por tanto, el CAFTA-RD no impone ningún tipo de “nuevas” obligaciones a los países centroamericanos. Algunas de las controversias clave en este frente incluyen:

- **Los derechos de los inversionistas y el interés público.** Los críticos alegan que los acuerdos de libre comercio extienden el derecho a los inversionistas de recurrir a paneles de arbitraje para revocar las reglamentaciones locales, incluso si éstas existen para proteger intereses públicos legítimos, incluyendo la salud pública, la seguridad y la protección ambiental. Se ha criticado muchas veces el capítulo 11 del NAFTA por este motivo. El anexo 10-C.4 (b) del CAFTA-RD fue redactado para tratar esta cuestión, ya que excluye la mayor parte de las acciones de reglamentación que están diseñadas y que se aplican en la legítima protección del bienestar público, tales como la salud

pública, la seguridad y el medio ambiente, de ser consideradas “expropiaciones indirectas” –la fuente de mayor número de disputas en el NAFTA.

- **Resolución de disputas.** Los críticos alegan que los tribunales encargados de resolver disputas, bajo los acuerdos de libre comercio, permiten que los inversionistas se desentiendan de los sistemas legales internos. Sin embargo, el uso de comisiones internacionales se ha convertido en una práctica común en las disputas que involucran a inversionistas internacionales, ya que a menudo se percibe a los organismos judiciales locales como más influenciados ante inquietudes internas. En respuesta a las críticas, los nuevos acuerdos de libre comercio (incluyendo el CAFTA-RD) incorporan el establecimiento de un órgano de apelaciones para la revisión de las decisiones de las comisiones individuales.
- **Requisitos basados en actividades.** Las disposiciones de inversiones prohíben explícitamente a los gobiernos la imposición de requisitos a los inversionistas extranjeros, tales como compromisos para exportar ciertos volúmenes, utilización mínima de insumos locales o transferencias obligatorias de tecnología. Dichos requerimientos eran comunes en el pasado en muchos países latinoamericanos, pero fueron eliminados por el acuerdo de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIM, por sus iniciales en inglés) de la OMC, que elimina la mayoría de los requisitos basados en la actividad en el área de bienes. El CAFTA-RD introduce la prohibición de algunos requisitos de actividad en los servicios.
- **Desestabilización de los flujos de capital.** Estados Unidos ha presionado para incluir en sus acuerdos de libre comercio disposiciones que limiten la capacidad de los gobiernos de restringir el movimiento de flujos de capital a corto plazo. Esta práctica ha sido motivo de debate porque la retirada de flujos de capital especulativos a corto plazo se han visto involucrados en el pasado en ciertos tipos de crisis de balanzas de pagos. Aunque el tema continúa siendo polémico, muchos estudios sugieren que las autoridades monetarias deben mantener ciertos poderes para detener, aunque sólo sea temporalmente, deudas a corto plazo o flujos de inversiones para prevenir actos de acaparamiento y una desestabilización macroeconómica. Este tema no ha supuesto gran preocupación en América Central, donde no ha habido flujos significativos de capital a corto plazo.



deberían ayudar a eliminar el riesgo de alzas de precios de medicinas para poder lidiar con los apremiantes temas de salud pública.<sup>18</sup>

### *Evaluación*

Los compromisos del CAFTA-RD en el área de derechos de propiedad intelectual son similares a aquéllos incluidos en otros acuerdos recientes de libre comercio de Estados Unidos y, de forma similar, van más allá de los múltiples estándares multilaterales de propiedad intelectual (Fink y Reichenmiller, 2005). Estos compromisos mantienen algunas de las actualizaciones más recientes, incorporadas en las legislaciones de los derechos de propiedad intelectual centroamericanos, pero requerirán modificaciones significativas en sus marcos legales, principalmente con respecto a su adherencia a varios tratados internacionales. Más importante aún es que el CAFTA-RD exigirá un cumplimiento más estricto de las normas de derechos de propiedad intelectual.

El cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual podría ser importante por dos razones. Primero, debido a que las quejas y disputas sobre los derechos de propiedad intelectual (por ejemplo, las emisoras de televisión, los propietarios de videos, discos compactos y libros) podrían estar enviando señales negativas a los inversionistas sobre el respeto general ante las leyes de cada país, lo cual podría debilitar el clima de inversiones. Segundo, puesto que los inversionistas interesados en el desarrollo de los sectores importantes (por ejemplo, alta tecnología, software, productos farmacéuticos y agroquímicos) buscan ambientes donde se respeten sus derechos a la hora de considerar nuevas iniciativas empresariales.<sup>19</sup> Con el CAFTA-RD, la falta de cumplimiento de los compromisos de los derechos de propiedad intelectual podría resultar en disposiciones de resolución de disputas, que a su vez podrían materializarse en multas monetarias. Los países centroamericanos tendrán que mejorar su capacidad para cumplir con los compromisos de los derechos de propiedad intelectual, incluyendo un fortalecimiento institucional considerable de las agencias correspondientes.

En áreas polémicas, tales como el impacto de los estándares más exigentes (TRIPS plus) para la protección de patentes farmacéuticas, todavía no se ha desarrollado ninguna me-

---

<sup>18</sup> Las disposiciones que protegen la información de análisis de datos durante un mínimo de cinco años son, quizá, las más ambiguas de evaluar a priori. Por un lado, permitir el uso de los análisis de datos para la producción doméstica de medicinas puede reducir los precios de productos que todavía no están disponibles en Estados Unidos. Por otro lado, podría haber beneficios tanto para los consumidores como para la salud pública al restringir el acceso a una información que puede resultar en la producción de productos para medicinas todavía no autorizadas. La literatura existente en derechos de propiedad intelectual no es lo suficientemente detallada como para responder a este tipo de preguntas.

<sup>19</sup> Fink y Maskus (2004) ofrecen una revisión completa de la evidencia empírica en las relaciones entre IPRs, comercio exterior, inversiones extranjeras directas y transferencias de tecnología.

metodología para evaluar los impactos en el bienestar de estos tipos de compromisos, especialmente si consideramos los beneficios de otros aspectos del acuerdo de libre comercio. Aunque un aumento en la protección de los derechos de propiedad intelectual generalmente resulta en restricciones para el uso de medicamentos genéricos, el tratado parece ofrecer flexibilidad al gobierno para evitar las protecciones comunes, para que éste proteja la salud pública a través de licencias obligatorias y la opción de importaciones paralelas.<sup>20</sup>

### **La fuerza laboral y el medio ambiente**

El CAFTA-RD incluye capítulos sobre la fuerza laboral y el medio ambiente, como requiere la autorización que otorgó el Congreso de Estados Unidos al poder ejecutivo. Las inclusiones de dichas disposiciones han generado un acalorado debate público en cuanto a su inserción en los acuerdos de libre comercio y la eficacia de su uso para mejorar los estándares en los países en vías de desarrollo.<sup>21</sup>

El CAFTA-RD compromete a todos los países firmantes a hacer cumplir las leyes y reglamentaciones internas sobre trabajadores y medio ambiente. Aunque respeta los derechos soberanos de modificar sus legislaciones en estas áreas, el acuerdo prohíbe el relajamiento de las reglamentaciones laborales o medioambientales para fomentar el comercio o las inversiones. Las obligaciones están sujetas a las disposiciones de resolución de disputas del acuerdo y podrían resultar en multas monetarias (máximo de 15 millones de dólares), que la parte transgresora podría utilizar para fortalecer su capacidad de cumplimiento.<sup>22</sup>

Se han alcanzado acuerdos paralelos para establecer un programa de cooperación para mejorar las leyes laborales y su cumplimiento, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Departamento de Comercio de Estados Unidos (United

---

<sup>20</sup> Fink y Reichenmiller (2005) recalcan la necesidad de analizar con mayor profundidad las dificultades que surgirían al otorgar licencias obligatorias, con relación a los permisos reglamentarios y la exclusividad de los datos de las pruebas, así como de aquéllas asociadas con importaciones paralelas.

<sup>21</sup> Los estudios más recientes sugieren que su inclusión no es necesaria ya que las compañías que participan en comercio exterior son las mismas que generalmente respetan las reglamentaciones laborales y ambientales (Stern, 2003).

<sup>22</sup> Para que se puedan imponer multas económicas, la falta de cumplimiento deberá tener efecto en las inversiones, y deberán ofrecerse varias etapas de asesoría y diálogo entre las autoridades laborales o medioambientales antes de que se activen las reglas de resolución de conflictos. Será necesario que una de las partes contractuales requiera consultas técnicas en el caso de alguna queja. Si las diferencias no se resuelven en ese nivel, las consultas pueden elevarse al Consejo de Asuntos Ambientales. Si la queja tampoco se resuelve en este nivel, se activan los mecanismos de resolución de disputas, recurriendo al arbitraje de expertos. Si la comisión de expertos acepta la queja, los gobiernos podrían afrontar multas monetarias de hasta un máximo de 15 millones de dólares, que la parte agraviada usaría para fortalecer su capacidad de aplicar cumplimientos de la reglamentación en cuestión.

States Trade Representative) ha anunciado programas para crear capacidades en los países centroamericanos para supervisar y aplicar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores a través de consultas especializadas y programas de formación dirigidos en las áreas de trabajo infantil, concienciación pública de los derechos de los trabajadores y sistemas de inspección laboral (USTR, 2004). El CAFTA-RD incluye un anexo de cooperación laboral que define las prioridades y la financiación de esta cooperación. Estados Unidos ha comprometido 6,7 millones de dólares para el primer año como apoyo a la mejora de la capacidad administrativa de los países del CAFTA-RD en cuestiones laborales.

El capítulo sobre el medio ambiente incluye un acuerdo de cooperación que ofrece un marco para el fortalecimiento de capacidades (incluyendo el fortalecimiento de capacidades para desarrollar, implementar e imponer el cumplimiento de las leyes medioambientales) y crea también una Comisión de Cooperación Medioambiental. El acuerdo incluye un compromiso de mecanismos para consultas frecuentes entre las partes, para evaluar el cumplimiento bajo las obligaciones del CAFTA-RD. El tratado va más allá de las disposiciones de los tratados recientes entre Estados Unidos y Chile, y Estados Unidos y Singapur, ya que éste incluye un proceso público para su presentación, que asegura que la opinión de la sociedad civil se tenga en cuenta; esboza planes de referencia comparativos de actividades de cooperación ambiental e insumos de organizaciones internacionales para evaluar el progreso; y mejora el apoyo mutuo del CAFTA-RD y los acuerdos medioambientales multilaterales (USTR, 2004). Además, el acuerdo hace referencia explícita al derecho de los países a proteger y conservar sus recursos genéticos.<sup>23</sup>

### *Evaluación*

El CAFTA-RD mantendrá en efecto las características clave de las leyes laborales y medioambientales actuales, por primera vez para la mayoría de los países centroamericanos, a través de un tratado internacional.<sup>24</sup> No es muy probable que las obligaciones bajo el CAFTA-RD requieran cambios significativos en las legislaciones actuales, pero sí es posible que resulten en presiones para mejorar su aplicación, especialmente en los sectores de exportación. Aunque estos sectores han sido identificados en el pasado como aquéllos en donde se respetan las reglamentaciones laborales y ambientales (Stern, 2003), es posible que el fortalecimiento institucional mejore los esfuerzos de aplicación en todas las áreas

---

<sup>23</sup> Ver artículo 15.1.5.a del CAFTA-RD, que indica que las partes suscritas entienden que no existen contradicciones entre la adherencia al tratado UPOV 1991 y los derechos de los países en cuanto a la protección y la conservación de los recursos genéticos.

<sup>24</sup> Costa Rica incluyó un acuerdo paralelo en sus negociaciones sobre un tratado de libre comercio con Canadá. El acuerdo también compromete a Costa Rica a cumplir con su legislación y prohíbe el relajamiento de la aplicación para favorecer el comercio o las inversiones. También se incorporó un acuerdo ambiental paralelo con compromisos similares.

de la economía. Esto mejorará el clima de inversiones porque demuestra un compromiso sólido con el estado de derecho. En el caso de las maquiladoras, las disposiciones laborales serán cruciales para afrontar las críticas del pasado, relacionadas con los casos de violaciones de los derechos básicos de los trabajadores, y servirán para disminuir la presión de boicoteos internacionales esporádicos. No obstante, es muy posible que los países centroamericanos necesiten recursos y asistencia técnica para aumentar el cumplimiento de las normas actuales, en cuanto a los planes de acción incluidos en el Libro Blanco redactado por los ministros de Comercio y Trabajo, y con el apoyo de la OIT y otras organizaciones internacionales.

### **Las compras gubernamentales y la corrupción**

El CAFTA-RD incluye compromisos de acceso recíproco y no-discriminatorio para las compañías en las contrataciones públicas, así como compromisos para mejorar la transparencia en los procesos de suministro.<sup>25</sup> El acuerdo ofrece acceso a las empresas centroamericanas a los mercados para las compras de los gobiernos federales y estatales, mientras las empresas estadounidenses gozan de acceso de participación en las licitaciones de los ministerios, agencias y departamentos de los gobiernos centroamericanos. Los contratos de bajo valor quedan excluidos y los umbrales que se aplican varían entre los diferentes países. El acuerdo requiere procedimientos de compras justos y transparentes, incluyendo anuncios por adelantado de las compras y procedimientos oportunos y eficaces para la revisión de las licitaciones. Asimismo, se detallan directrices estrictas para casos en los que los gobiernos pueden recurrir a otros métodos de suministro, además de las licitaciones abiertas. Costa Rica podrá mantener sus programas de licitaciones a favor de la pequeña y mediana empresa. El CAFTA-RD compromete a las partes suscritas a penalizar todo acto de soborno en las contrataciones gubernamentales como ofensa criminal.

#### *Evaluación*

El CAFTA-RD mantiene parte de las reformas de los años recientes acerca de las normas gubernamentales. La importancia de los procedimientos justos y transparentes en las compras gubernamentales es algo evidente. A pesar de las considerables reformas de años recientes, las acusaciones de corrupción y la falta de transparencia en las compras públicas continúan plagando a los países centroamericanos. El CAFTA-RD contribuirá al fortalecimiento de la tendencia de practicar métodos de suministros transparentes y eficaces, y a reducir las posibilidades de corrupción. Ciertos cambios administrativos en los procesos serán necesarios para incrementar la transparencia y reducir las oportunidades de corrupción.

---

<sup>25</sup> Los compromisos no se aplican a las compras financiadas a través de préstamos o donaciones, la contratación de empleados para el sector público o la venta de compañías bajo liquidación.

**RECUADRO 3.3****EL CAFTA-RD Y LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES**

El CAFTA-RD requiere que los organismos registrados (por ejemplo, agencias del gobierno central, empresas autónomas, gobiernos municipales) usen procedimientos específicos cuando el valor de la compra sea superior a los umbrales convenidos y compromete a los gobiernos a asegurar la aplicación de dichos procedimientos. El acuerdo contiene disciplinas básicas sobre la no-discriminación, la transparencia y el proceso debido. Estas disciplinas se refieren específicamente a: la publicación de notificaciones de intención de compra, plazos límite para el proceso de oferta, documentación de ofertas, especificaciones técnicas, requerimientos y condiciones para la participación de los proveedores en la compra, procedimientos de oferta, contratos de concesión, información sobre las concesiones, confidencialidad de la información.

El CAFTA-RD también estipula la obligación de los gobiernos centroamericanos de contar con mecanismos internos operativos de revisión y objeción; es decir, un organismo imparcial que actúe a favor de preservar la oportunidad de los proveedores de participar en el proceso de suministro y de asegurar que los gobiernos cumplan con sus medidas de aplicación. Estas medidas requieren un procedimiento eficaz por medio del cual las partes pueden presentar quejas, inicialmente, al encargado de la entidad que efectúa la compra y, posteriormente, al gerente gubernamental responsable de las actividades de abastecimiento público para tomar medidas administrativas para corregir cualquier violación de las reglamentaciones.

Además, el CAFTA-RD incorpora compromisos específicos de acceso no-discriminatorio a los mercados (se deben extender los mismos privilegios a los proveedores extranjeros de bienes y servicios que aquellos que se les otorgan a los proveedores nacionales). El alcance del CAFTA-RD está limitado a las entidades que aparecen en los anexos del acuerdo –incluyendo algunos organismos en ámbitos gubernamentales centrales, locales y descentralizados– para la solicitud de fondos del presupuesto nacional. Por ejemplo, en el caso de Honduras, las reglas se aplican a 169 entidades gubernamentales:

**Entidades hondureñas sujetas a los requisitos del CAFTA-RD**

Centrales	Municipalidades	Otras entidades
16	142	11

El acuerdo estipula que: cuando el valor de la compra se estima igual o mayor a los niveles convenidos, las reglas del CAFTA-RD deberán aplicarse. El CAFTA-RD

permite umbrales más altos para los países centroamericanos durante los tres primeros años del acuerdo; posteriormente, todos los países del CAFTA-RD, incluyendo Estados Unidos, tendrán los mismos umbrales. Para el caso específico de Honduras, el CAFTA-RD requerirá modificaciones en la legislación nacional, ya que todos estos umbrales difieren considerablemente de los que son válidos en la actualidad.

---

**Umbrales del CAFTA-RD para bienes y servicios por nivel  
de administración (en dólares de Estados Unidos)**

---

Nivel federal	= >58.550
	= >117.100 *
Nivel subfederal	= >477.000
	= >650.000 *
Otras entidades	= >250.000
	= >538.000 <sup>1</sup>
Para servicios de construcción. Todos los niveles	= >6.725.000
	=> 8.000.000 *

\* Para los países centroamericanos durante un período de 3 años.

<sup>1</sup> Para entidades estadounidenses específicas

---

El CAFTA-RD también incorpora una disposición para “asegurar la integridad de las prácticas de suministro”. Esta disposición estipula que cada parte debe tener y mantener sistemas con listas de cada entidad que no cualifique para participar en el proceso de suministro por su participación en el pasado en actividades fraudulentas o ilegales. El acuerdo también tiene disposiciones para el intercambio de esta información con otros miembros del CAFTA-RD. Para cumplir con esta obligación, los países centroamericanos tendrán que crear una base de datos de proveedores descalificados por las entidades nacionales que realizan las compras.

*Fuente:* Texto del CAFTA-RD y el Banco Mundial, Honduras CPAR (2004).

## Aduanas

El CAFTA-RD incluye obligaciones dirigidas al fortalecimiento, la mejora y la modernización de las operaciones de aduanas para poder facilitar el comercio entre las partes firmantes. Las disposiciones apuntan a agilizar los procedimientos de aduanas y a reducir el

espacio discrecional, que incluyen reglas de origen diseñadas para facilitar su administración. También requiere transparencia y certidumbre en los procedimientos, incluyendo las reglas de origen del CAFTA-RD. Los países centroamericanos se comprometieron a cumplir con una serie de medidas dentro de un plazo de tres años para lograr objetivos como la publicación de todas las normas y reglamentaciones de Internet, la automatización de los procedimientos de autorización, la presentación electrónica de certificados de origen y la implementación de sistemas de administración y evaluación de riesgos. Todos las partes firmantes también convinieron en compartir información para combatir el transporte ilegal de bienes. Se acordó un programa de asistencia técnica para brindar apoyo a los países centroamericanos para que cumplan con sus compromisos en estas áreas.

### *Evaluación*

Los temas relacionados con aduanas han presentado barreras significativas contra el comercio en América Central, debido a la complejidad y la duración de los procedimientos, ineficiencias y oportunidades de fraude y corrupción. En muchas encuestas que se realizaron en firmas del sector privado, las quejas contra los procedimientos y funcionarios de aduanas se encuentran en lo más alto de la lista. Las clarificaciones y las simplificaciones de algunos de los procedimientos de verificación de reglas de origen son valiosas, pero es posible que no sean lo suficientemente fuertes como para eliminar los problemas más arraigados. Los países centroamericanos tendrán que implementar importantes reformas (además del CAFTA-RD) para poder gozar de todos los beneficios del comercio exterior en su desarrollo.

## **Resolución de disputas**

El CAFTA-RD especifica que todas las obligaciones básicas deberán estar sujetas a una comisión de resoluciones de disputas bilaterales con altos estándares de apertura y transparencia; también incluye multas monetarias para el incumplimiento de obligaciones comerciales, laborales y ambientales.

### *Evaluación*

La sección de resolución de disputas de cualquier acuerdo de libre comercio es donde se definen los incentivos clave para que las partes adopten una postura seria en el cumplimiento de las disposiciones y el fortalecimiento de las normas e instituciones internas. El CAFTA-RD exige estándares adecuadamente altos de apertura y transparencia para los procedimientos de resolución. Aunque se incluyen multas monetarias (por primera vez en un acuerdo de libre comercio firmado por los países centroamericanos), éstas se utilizarán solamente después de largos períodos de consulta y pruebas de incumplimiento.

Para los países centroamericanos, contar con mecanismos recíprocos de resolución de disputas es un avance significativo respecto a lo que proveía la CBI, ya que ésta no ofrecía ningún tipo de recurso de acciones unilaterales por parte de Estados Unidos.

### **Creación de capacidad comercial**

El acuerdo incluye un Comité para la Creación de Capacidades Comerciales (*Committee on Trade Capacity Building*) por primera vez en un acuerdo de libre comercio en el que participa Estados Unidos o cualquiera de los países centroamericanos. Además, la creación del Instituto para la Creación de Capacidades Comerciales (*Institute for Trade Capacity Building*), en Nueva Orleans, que se centrará en el desarrollo de capacidades para dar apoyo a programas para la pequeña y mediana empresa. Asimismo, una coalición de empresas estadounidenses se unió también para dar apoyo a la creación y el fortalecimiento de capacidades comerciales en América Central.

#### *Evaluación*

Aunque todavía es demasiado pronto para evaluar los resultados de estas disposiciones, que nunca se habían incluido en otros acuerdos de libre comercio de Estados Unidos, el Comité podría servir para coordinar las acciones de los donantes, las ONG y el sector privado, para mejorar la capacidad institucional, los ajustes que requieren los nuevos compromisos de liberalización y afrontar los retos que presenta el cumplimiento de estos cambios.

#### DISPOSICIONES PARA FORTALECER LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Los países centroamericanos tomaron una decisión trascendental al hacer que el CAFTA-RD fuera un tratado que se aplicara multilateralmente. Inicialmente, se pensaba que el tratado sería tan diferente a las normas que habían gobernado el comercio exterior entre los miembros del Mercado Común Centroamericano —además de incluir muchas áreas que no estaban recogidas en ese acuerdo— que sólo se aplicarían bilateralmente entre Estados Unidos y cada miembro centroamericano, en lo que se conoce en la literatura como el clásico modelo radial (*hub-and-spoke*). Sin embargo, durante las negociaciones se acordó que los compromisos del tratado se aplicarían a las relaciones comerciales e inversiones entre todas las partes, incluyendo la República Dominicana, como refleja el Artículo 1.1 del acuerdo. Es muy posible que esta importante decisión tenga un fuerte impacto en varias áreas, especialmente en el fomento del comercio exterior y en los esfuerzos para fortalecer la integración regional.

La aplicación multilateral del CAFTA-RD hará que haya más bienes que cualifiquen para el libre comercio entre los países centroamericanos, de lo que permiten las normas



actuales.<sup>26</sup> Bajo el CAFTA-RD todos los bienes con insumos de cualquiera de las partes en el acuerdo cualifican bajo el cumplimiento de las reglas de origen (dentro del régimen del Mercado Común Centroamericano, la acumulación de insumos no era posible y no se podían contar los insumos de Estados Unidos o la República Dominicana para cumplir con las reglas de origen). Asimismo, las regulaciones del CAFTA-RD permiten el libre comercio de bienes producidos en las Zonas Francas, siempre y cuando éstos satisfagan los requerimientos de orígenes. Como señala González (2005), las empresas gozarán de un abanico de opciones más amplio para el suministro de insumos en la producción de exportaciones para los otros miembros del CAFTA-RD, lo cual reduce las distorsiones que se crean con la existencia de múltiples acuerdos de libre comercio paralelos. Sin embargo, para evitar confusiones, será importante modernizar algunos de los instrumentos existentes en América Central que el CAFTA-RD no actualiza, para poder asegurar así su consistencia con el tratado y estar más al día con las tendencias internacionales más recientes.

Asimismo, el CAFTA-RD no contribuirá al síndrome del “plato de espaguetis” (*spaghetti bowl*) asociado con la administración de múltiples tratados, particularmente costoso cuando se gestionan varios conjuntos de complejas reglas de origen y de reglamentaciones. Por el contrario, es posible que el tratado fomente una atmósfera que resulte en los retoques finales para la creación de una Unión de Aduanas entre los miembros del Mercado Común Centroamericano, una tarea que sólo requiere unos cuantos pasos administrativos adicionales para asegurar que las importaciones hacia la región solamente tengan que pasar una vez en el puerto de entrada, donde serán procesadas y quedarán libres para transportarlas ágilmente a través de las fronteras de los países centroamericanos.<sup>27</sup>

La aplicación multilateral del CAFTA-RD también profundiza los esfuerzos de integración regional. Los más de cuarenta años de historia de esfuerzos de los países centroamericanos han resultado en un avanzado conjunto de reglas para el intercambio de bienes. Sin embargo, todavía no existe prácticamente ningún instrumento legal para la aplicación de un conjunto de normas comunes entre los países centroamericanos en otras áreas de compromisos que se incluyen en el CAFTA-RD.<sup>28</sup> El CAFTA-RD proporcionará modernas reglas y disciplinas en las relaciones entre los países centroamericanos y la República Dominicana en los ámbitos de intercambio de servicios, protección de inversiones y compras gubernamentales –incluyendo los servicios financieros, las telecomunicaciones y el

---

<sup>26</sup> Algunos de los argumentos que aparecen aquí se derivan del excelente análisis de la aplicación del CAFTA-RD entre los países centroamericanos y la República Dominicana, González (2005).

<sup>27</sup> Se necesitará hacer arreglos durante el período de transición hacia el libre comercio para los diferentes períodos de eliminación gradual de tarifas y para los compromisos específicos de cada país que se hicieron para las cuotas de tasas arancelarias de los productos sensibles.

<sup>28</sup> Durante las negociaciones de años recientes entre los países centroamericanos se han desarrollado textos generales para la redacción de tratados sobre inversiones y servicios, y sobre las compras gubernamentales. Cuando empezaron las negociaciones del CAFTA-RD todavía estaban pendientes algunos anexos detallados específicos para cada país.

comercio electrónico.<sup>29</sup> Además, el CAFTA-RD permitirá el uso de mecanismos de resolución de disputas en áreas nuevas, tales como los derechos de propiedad intelectual, la fuerza laboral y el medio ambiente. Es muy posible que las nuevas reglas y disciplinas regionales fortalezcan los vínculos regionales y preparen el terreno para esfuerzos de integración futuros más profundos entre los países centroamericanos y la República Dominicana.

## CONCLUSIONES

Este capítulo provee una sinopsis del recientemente negociado CAFTA-RD, enfocándose en la amplitud con la que las provisiones del acuerdo cambiarían el acceso a los mercados para los bienes y servicios centroamericanos, así como cuánto se puede esperar que se consoliden las reformas anteriores y/o que se adelanten nuevas iniciativas en América Central. La evaluación general presentada en el capítulo es que, en ambos ámbitos, las respuestas son ampliamente positivas, por lo cual se espera que el CAFTA-RD tenga un impacto positivo en los flujos comerciales y en los niveles de inversión en América Central.

En el tema de acceso a los mercados, el CAFTA-RD consolida y expande el acceso que hoy gozan los productores centroamericanos al mercado estadounidense, mientras extiende un acceso recíproco a los productos de Estados Unidos en los mercados centroamericanos. Los beneficios que se ofrecen bajo la CBI estarían garantizados para los países centroamericanos, y se obtendría un acceso adicional libre de impuestos para algunos bienes que anteriormente no gozaban de preferencias comerciales. Otros resultados importantes son la flexibilización de reglas de origen para los textiles, así como compromisos para ayudar a los productores a cumplir con los estándares sanitarios y fitosanitarios que se les exige para la entrada de algunas exportaciones agrícolas no-tradicionales a Estados Unidos. El CAFTA-RD también incluye compromisos recíprocos de acceso a los mercados de servicios, consolidando las reformas internas responsables de permitir en la mayoría de estos mercados la participación privada, en años recientes.

Los países centroamericanos también acordaron otorgar un acceso recíproco libre de aranceles a los productos de Estados Unidos en sus mercados. Ciertos productos agrícolas sensibles estarán sujetos a períodos de transición extensos (de hasta 20 años), para permitir así un ajuste gradual y responder a susceptibilidades internas. Los países centroamericanos tendrán acceso a mecanismos flexibles de protección para prevenir alzas inesperadas en importaciones y caídas en precios.

Los compromisos incorporados en el CAFTA-RD eliminarían gradualmente los niveles actuales de protección en varios productos que han retenido un alto nivel de protección en años recientes. La caída gradual que se generaría en los precios de alimentos bási-

---

<sup>29</sup> Para las compras gubernamentales, los países centroamericanos aplicaron compromisos mucho más altos entre sí de los que le exigieron a Estados Unidos, por medio de la eliminación de umbrales mínimos o excepciones para cualquier agencia gubernamental en la compra de bienes y servicios (González, 2005).

cos será positiva para la gran mayoría de los centroamericanos, que son consumidores netos de dichos productos y cuyo bienestar aumentaría con el aumento en su poder adquisitivo. Con esto en mente, cabe destacar que no todos los productos sensibles están incluidos entre los compromisos de desgravación y que estas excepciones –junto con algunas normas excesivamente restrictivas del acuerdo sobre las normas de origen para los productos textiles que entran en Estados Unidos– representan barreras al comercio que continuarán produciendo ciertas ineficiencias en la asignación de los recursos al interior de las economías, tanto en Estados Unidos como en América Central.

Con respecto a las reformas internas, los compromisos del CAFTA-RD prometen asegurar muchos de los cambios en políticas y normas implementados en años recientes relacionados con la apertura de la competencia en sectores anteriormente protegidos (por ejemplo: telecomunicaciones, servicios financieros, energía) y la modernización de regulaciones y procedimientos clave en áreas tales como las compras gubernamentales, los derechos de propiedad intelectual y el trato de inversionistas extranjeros, al garantizar los niveles existentes de acceso de inversionistas (y licitadores) de otros países.

Costa Rica es el único país que tendrá que tramitar cambios significativos en su normativa para adaptarse a sus compromisos bajo el CAFTA-RD, y permitir un mayor acceso a sus mercados de telecomunicaciones y seguros. Estas reformas se han pospuesto durante mucho tiempo y servirán para fomentar aún más la modernización, la eficiencia y la competitividad de estas áreas de la economía costarricense.

Además del fortalecimiento de reformas anteriores y del fomento de otras nuevas, el tratado contiene compromisos para aumentar el nivel de cumplimiento de la legislación interna en varios ámbitos. Esto representa un desafío significativo en las áreas laboral, medioambiental y de derechos de propiedad intelectual, lo que requerirá esfuerzos decisivos para modernizar e incrementar la capacidad de las entidades públicas relevantes. El impacto neto de estos esfuerzos deberá ser positivo, ya que los inversionistas tienden a buscar ambientes de alta calidad e instituciones eficaces. Sin embargo, aunque el CAFTA-RD ejercerá presión para la modernización de estas instituciones, éste no conducirá a la modernización por sí solo: se necesitarán planes independientes y suficiente dedicación de capacidades y recursos nacionales.

El tratado incluye acuerdos de cooperación para elevar los estándares y los niveles de cumplimiento en áreas como la laboral, ambiental y de aduanas. También ofrece propuestas para aumentar el desarrollo de la cooperación y la “construcción de capacidad comercial”, lo cual debe servir para movilizar los recursos humanos y financieros necesarios para echar a andar las reformas clave y las acciones institucionales necesarias para implementar el acuerdo y los desafíos más amplios del desarrollo.

Finalmente, un efecto secundario positivo de las negociaciones del CAFTA-RD ha sido la profundización en los esfuerzos de integración regional. La decisión de hacer que las provisiones del acuerdo también se apliquen multilateralmente entre los países centroamericanos así como entre ellos y la República Dominicana profundizará los esfuerzos de integración regional y facilitará la creación de una unión aduanera en la región.

## CAPÍTULO 4

### LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL CAFTA-RD.

### MÁS ARTE QUE CIENCIA

#### SINOPSIS

**E**l cálculo de los efectos de las reformas comerciales es, en general, más arte que ciencia, dada la necesidad de usar suposiciones altamente restrictivas cuando se aplican varios métodos de análisis. Los análisis estándares de los beneficios comerciales sugieren que éstos dependen de la capacidad que tienen las economías de ajustarse con éxito a los cambios en precios relativos, lo que implica la reestructuración de la economía en sí misma. Sin embargo, la evidencia internacional sugiere que los tratados de libre comercio con Estados Unidos están asociados a mayores exportaciones e inversiones extranjeras directas; además, existe evidencia preliminar que indica que los tratados de libre comercio están generalmente vinculados a mejoras transitorias en el crecimiento económico. No obstante, los beneficios del CAFTA-RD dependerán de la capacidad de las economías centroamericanas para lograr una agenda de políticas complementarias, porque es poco probable que el CAFTA-RD por sí solo resulte en avances sustanciales en desarrollo si no hay esfuerzos paralelos en las reformas institucionales y normativas, en la infraestructura, y en innovación y educación.



## INTRODUCCIÓN

Como en muchos países latinoamericanos, las economías de América Central que recientemente firmaron el Acuerdo de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA-RD, por sus siglas en inglés) pasaron por un dramático período de reformas comerciales a principios de los años noventa. Estas reformas se implementaron en una época en la que los líderes académicos y políticos, así como varias organizaciones civiles en todo el mundo, se encontraban cuestionando los méritos de la liberalización comercial. Por ejemplo, Rodríguez y Rodrik (2000) criticaron influyentes artículos académicos sobre la relación entre comercio exterior y crecimiento económico, basados en una literatura que no ha respondido adecuadamente al tema clave de medir la política comercial, a diferencia de otros factores que podrían afectar la incidencia del comercio exterior en las economías nacionales. En el ámbito público, los defensores tradicionales del libre comercio están dudando de sus beneficios en el contexto de flujos de capital internacional (Roberts y Schumer, 2004). De hecho, un informe reciente del Banco Mundial sobre el impacto del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA) concluyó que este polémico convenio ha sido moderadamente positivo para la economía mexicana, pero que no era lo suficientemente influyente como para crear un desarrollo económico rápido a largo plazo en México (Lederman, Maloney y Servén, 2005).

Este capítulo resalta varios argumentos analíticos y sus limitaciones en favor de las reformas comerciales, y los contrasta con los descubrimientos de varios análisis que se han efectuado para evaluar los impactos potenciales del CAFTA-RD en los países en desarrollo de América Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

La evaluación del impacto de cualquier política pública antes de su implementación suele ser difícil. De hecho, Kehoe (2003) señala que las predicciones sobre los efectos estructurales del NAFTA en la economía mexicana (con relación al crecimiento de la industria), que forman parte de los análisis generales de equilibrio populares *ex ante* del NAFTA de principios de los noventa, fueron bastante erróneas porque dichos modelos generalmente son incapaces de predecir los efectos dinámicos de las reformas comerciales y los acuerdos de libre comercio. El problema, sin embargo, no es necesariamente específico del método de “simulacro general de equilibrio”, ya que todas las metodologías tienen ventajas y desventajas, y la mayoría ofrece algunos elementos para las discusiones de políticas. Los análisis *ex ante*, ya sean simulaciones de equilibrio parciales o generales, tienen la ventaja de centrarse en los efectos del tratado de libre comercio en los países beneficiados; pero, como el acuerdo todavía no se ha implementado, estos análisis están limitados por un amplio conjunto de suposiciones necesarias para poder hacer predicciones antes de la implementación de las políticas. En contraste, los análisis estadísticos del impacto del comercio internacional y los tratados de libre comercio que ya están siendo implementados tienen la ventaja de basarse en experiencias de la vida real, pero no están estrictamente relacionados con los países del CAFTA-RD. Por ello los ejercicios econométricos tienen que considerar múltiples variables para poder identificar los efectos promedio de los tratados de libre comercio, independientemente de las características de otros países. A fin de cuentas, lograr com-

prender los efectos del CAFTA-RD antes de su implementación sigue siendo más arte que ciencia, pero los aspectos técnicos de los diferentes enfoques hasta cierto punto determinan los resultados que se obtienen de cada uno de ellos; por eso este capítulo proporciona todo un conjunto de discusiones técnicas sobre las metodologías.<sup>1</sup>

Este capítulo aplica dos tipos de enfoques generales para estimar los potenciales efectos económicos de los acuerdos comerciales, en particular, se trata de enfoques estáticos y dinámicos. El enfoque estático incluye esfuerzos para simular el impacto del CAFTA-RD en la estructura comercial de cada país, en el rendimiento de los factores de producción y en la estructura misma de la producción. Este enfoque incluye ensayos de modelos parciales y generales. Asimismo, los simulacros están complementados con evidencia estadística de datos globales que resaltan la forma como las características específicas de los países podrían afectar los resultados del CAFTA-RD; dos de estas características son las infraestructuras de transportes y el entorno normativo, ya que ambas afectan la facilidad con la cual los trabajadores y las empresas pueden aprovechar las nuevas oportunidades.

El enfoque dinámico incluye análisis estadísticos del impacto del comercio en general y los tratados de libre comercio, con particular énfasis en factores tales como las inversiones y las instituciones. La idea básica es que éstos deben operar a través de factores que afecten el crecimiento económico a largo plazo, para que el comercio exterior tenga efectos dinámicos. En consecuencia, la sección final de este capítulo revisa los nuevos cálculos del impacto de los tratados de libre comercio de todo el mundo, con respecto al índice de crecimiento per cápita del PIB.

La evidencia que se examina en este capítulo sostiene tres conclusiones clave. La primera es que es posible que el CAFTA-RD tenga efectos positivos en el crecimiento económico de América Central al incrementar las inversiones extranjeras y nacionales, así como en el aumento de exportaciones e importaciones, que a su vez podrían ayudar a acelerar la transferencia de tecnología del extranjero. La evidencia preliminar de las estimaciones econométricas, que consideran la posibilidad de que las condiciones económicas por sí mismas determinen la probabilidad de firmar un acuerdo de libre comercio (Gould y Gruben 2005), sugiere que las economías que firman acuerdos de libre comercio tienden a incrementar sus índices anuales de crecimiento en aproximadamente un 0,6% durante los primeros cinco años después de su implementación. Asimismo, hay evidencia que indica que los tratados de libre comercio ofrecen mejores oportunidades de acceso a los mercados de Estados Unidos que los programas preferenciales unilaterales de este país, tales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), a pesar de sus recientes modificaciones. La evidencia basada en los datos de 2001 que presentan Lederman y Ozden (2005) sugiere que, después de considerar las características de los diferentes países e industrias, los tratados de libre comercio con Estados Unidos están generalmente asociados a mayores exportaciones, que pueden multiplicar las exportaciones de países

---

<sup>1</sup> Se recomienda a los lectores sin conocimientos técnicos que examinen superficialmente los diferentes resultados y continúen con los demás capítulos.

similares que no se benefician de ninguna preferencia comercial. Asimismo, las exportaciones de los miembros de acuerdos de libre comercio son mayores que aquéllas de los beneficiarios de la CBI, cuando se consideran las características específicas de las industrias y de los países. Además, la evidencia econométrica de Cuevas *et al.* (2002), que también aparece en Lederman, Maloney y Servén (2005), sugiere que las partes de los acuerdos de libre comercio atraen temporalmente más inversiones extranjeras directas que los países que no participan, ya que aumentan el nivel de respuesta de dichas inversiones directas al desempeño económico del país.

Segundo, la magnitud de estos efectos positivos y la forma como están distribuidos dentro de las economías nacionales de América Central, dependerá principalmente de la capacidad de cada país de aprovechar las oportunidades que ofrece el acuerdo, especialmente porque los beneficios del comercio exterior dependen de la habilidad que tiene cada economía para cambiar sus patrones de producción y empleo, y adoptar tecnologías extranjeras. Para ser más precisos, la evidencia sugiere que las reformas institucionales y las inversiones públicas en innovación e infraestructura afectarán la magnitud de los impactos de las inversiones extranjeras directas, la transferencia de tecnologías y el comercio internacional.

En tercer lugar, el acuerdo tendrá sin duda algunos efectos diferenciales entre los países. Quizá lo más importante es que los beneficios generales del CAFTA-RD para estos países dependerán de su capacidad de apoyo a los diferentes sectores, especialmente a los trabajadores que se verán negativamente afectados por los cambios que se esperan a raíz de los precios relativos. En otras palabras, la implementación de programas eficientes de ajuste ayudará no sólo a los trabajadores a afrontar importantes desafíos de ajuste, sino que afectará al alcance de los beneficios generales del CAFTA-RD.

El resto de este capítulo provee una sinopsis analítica de la evidencia intuitiva y empírica que sugiere que el CAFTA-RD y las demás reformas comerciales quizá no sean suficientes para ayudar a América Central a mejorar rápidamente su potencial de desarrollo económico. La siguiente sección examina la teoría y los documentos correspondientes sobre los llamados “beneficios estáticos” del comercio exterior. La sección tres examina la teoría y la evidencia respecto a los “beneficios dinámicos” del comercio exterior. La sección cuatro concluye con un resumen de los descubrimientos principales y destaca las implicaciones de política, la mayoría de las cuales se discuten en mayor detalle en otros capítulos.

## LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y LOS BENEFICIOS ESTÁTICOS DEL COMERCIO EXTERIOR

### A. Antecedentes

Las teorías estándares de los libros de texto que predicen los beneficios del comercio internacional generalmente comparan el bienestar de los consumidores de un país sin tener



en cuenta su comercio exterior después de una liberalización comercial total. En el centro de estos argumentos se encuentra la idea de las “ventajas comparativas”, que indican que ciertos países pueden producir algunos productos a costos “relativamente” más bajos que otros bienes. Los beneficios del comercio exterior para economías pequeñas<sup>2</sup> se dividen en dos: los beneficios relacionados con el aumento del nivel de consumo a un determinado nivel y estructura productiva, y los beneficios que se derivan de la redistribución de la mano de obra y otros factores de producción en sectores con costos de producción relativos más bajos (o precios relativos más altos de los bienes pertinentes). El apéndice técnico al final de este capítulo examina algunos elementos básicos y demuestra por qué los beneficios del comercio exterior nunca se han considerado automáticos.

Un descubrimiento de particular relevancia para América Central es que los beneficios del comercio exterior son inequívocamente positivos *solamente* si la estructura de producción cambia como consecuencia de la reforma comercial. Esto requiere que la mano de obra se concentre en los sectores donde la productividad laboral sea relativamente más alta; es decir, que los beneficios del comercio exterior son posibles siempre y cuando las economías puedan ajustarse eficientemente a los nuevos precios relativos después de la liberalización, manteniendo un nivel de empleo constante. Los beneficios estáticos del comercio exterior podrán brindar mejoras económicas a todos los ciudadanos solamente si los trabajadores que sufran los costos de ajuste (al tener que cambiar sus actividades económicas) reciben una compensación por sus esfuerzos.

En un plano más general, los beneficios potenciales del comercio exterior se producen en la mayoría de los contextos: cuando las ventajas comparativas se originan por las diferencias de dotación de factores (el marco Hecksher-Ohlin), las tecnologías (el modelo ricardiano), las preferencias, el tamaño de los mercados nacionales (ante la presencia de mayores rendimientos a escala) e incluso ante la presencia de costos comerciales, tales como el transporte y los costos de transacción. Cabe destacar que el comercio exterior tiene beneficios para los países pequeños incluso cuando no se sabe cuáles son los sectores con las ventajas comparativas, ya que todo depende de la manera como se midan (a qué precio) las ventajas comparativas (Deardorff, 2003). Pero en todos estos escenarios, es posible que los beneficios estáticos del comercio exterior no se materialicen si el proceso de ajuste resulta en un desempleo significativo y persistente o si la estructura de producción no cambia.

Algunos investigadores argumentan que esta conclusión es poco convincente ante la presencia de flujos de capital internacional. El argumento parece ser que el capital irá a los países que, por ejemplo, tengan estándares laborales y sueldos más bajos. El libre comercio, por otro lado, hace que estas decisiones de producción multinacional sean más rentables, pero deja a los trabajadores de algunos países en peor situación. Aunque teóricamente

---

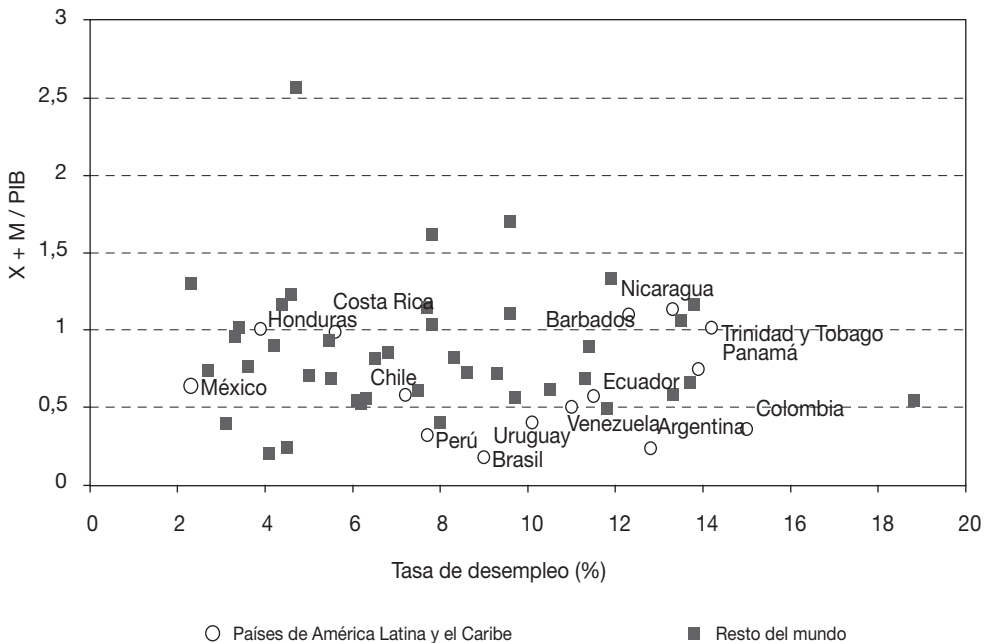
<sup>2</sup> El término “economía pequeña” se refiere a toda economía que no tenga la capacidad de afectar los precios de los bienes y servicios internacionales.

plausible, un número de estudios empíricos sustanciales e independientes sugieren que no existe ninguna evidencia sistemática que indique que un incremento comercial resulte en el deterioro de los sueldos. Asimismo, el gráfico 4.1 demuestra que en realidad no hay ninguna relación estadística entre la incidencia del comercio internacional y los índices de desempleo entre los países, lo cual sugiere que no existe una relación a “largo plazo” entre el comercio internacional y el desempleo. Como se discute en detalle a continuación, podría haber efectos a corto plazo mientras las economías se ajustan a los cambios en política comercial y, por consiguiente, el sector público tendría que intervenir para facilitar un proceso eficiente de ajuste social y económico. De hecho, tampoco existe evidencia que indique que el comercio exterior o la producción multinacional estén asociados con el empeoramiento de los efectos medioambientales (Stern, 2003; Brown *et al.*, 2003; Dean, 2001, sobre los estándares ambientales; Copeland y Taylor, 2003, sobre el medio ambiente).

No importa cuán fuerte sea la evidencia internacional sobre el comercio exterior, los sueldos y el desempleo, los críticos de los acuerdos comerciales muchas veces se centran en los llamados estándares laborales “básicos”, que tienen que ver con los derechos legales de los trabajadores a sindicalizarse o las restricciones que se imponen contra el trabajo de

**GRÁFICO 4.1**

DESEMPEÑO E INCIDENCIA DEL COMERCIO EXTERIOR A LARGO PLAZO



Fuente: De Ferranti, Perry, Lederman y Maloney (2002, gráfico 5.2).

menores o la discriminación de las mujeres en los empleos, en vez de los resultados económicos, como los salarios y el desempleo. Busse (2004) descubrió que el contacto general con el comercio internacional (que se mide a través de la proporción de los flujos comerciales en el PIB) tiene una relación negativa con la discriminación de la mano de obra femenina y con el empleo de menores, lo cual sugiere que el comercio exterior no fomenta la discriminación contra la mujer o el empleo de menores. Pero Busse no encuentra evidencia alguna que indique que el comercio exterior está correlacionado negativamente con algún indicador de libertades civiles (que a su vez aparece correlacionado con los indicadores de la OCDE de los derechos de sindicatos). En otro artículo, Busse (2002) presenta correlaciones parciales entre los índices de participación de la fuerza de mano de obra femenina, la participación de menores en el empleo y un índice de derechos de negociación colectiva y exportaciones que supuestamente requieren una gran intensidad de mano de obra como porcentaje de las exportaciones totales. La mayor participación de la mano de obra femenina demostró aumentar el porcentaje de las exportaciones que requieren una gran intensidad de mano de obra, al igual que la participación de niños (en edades de 10-14), mientras que el índice de la OCDE de derechos de sindicatos tiende a reducir las ventas comparativas en los productos manufacturados que requieren gran intensidad de mano de obra. A este último estudio se puede criticar ampliamente respecto a varios argumentos técnicos, incluyendo, como señala el autor, que las estimaciones econométricas sufren de tendencias endógenas y que los datos no permiten la participación de todas las variables pertinentes de la fuerza laboral y el mercado. Cabe mencionar que Busse (2002) no dice nada sobre el impacto de las reformas comerciales y las inversiones extranjeras directas en los resultados del mercado de la fuerza laboral nacional.

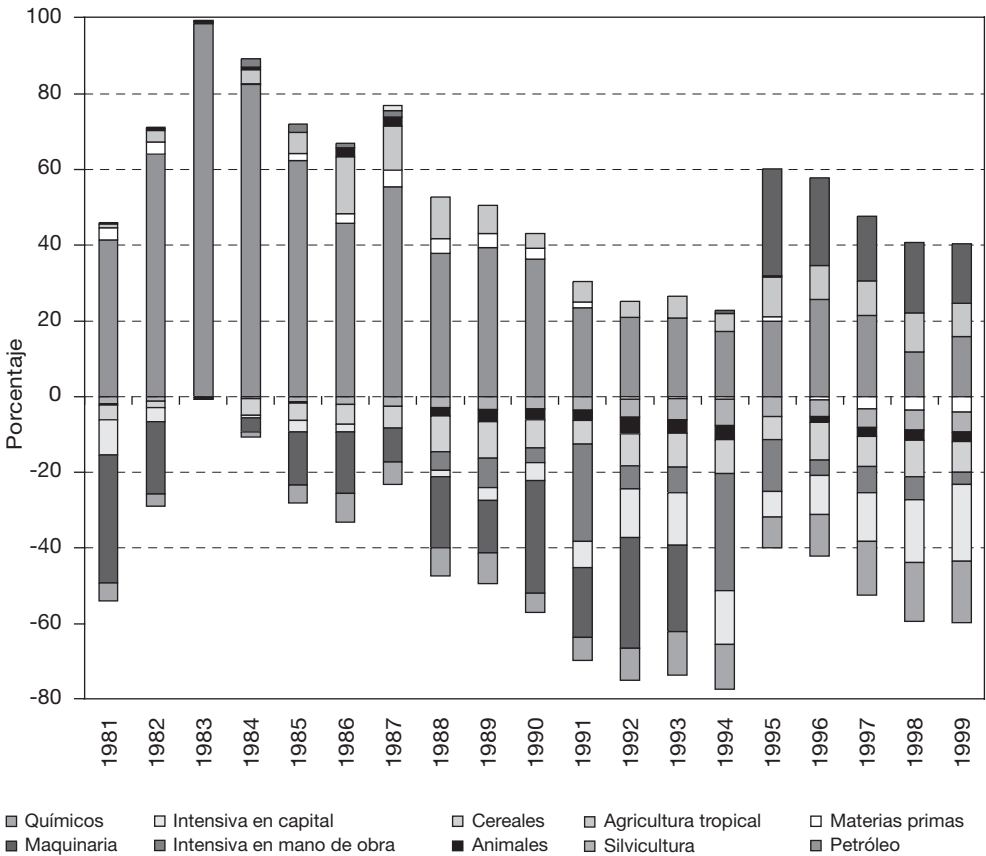
Jones (2000) presenta un punto de vista quizá más completo sobre los temas relacionados con el comercio exterior ante la presencia de flujos de capital internacional. La conclusión teórica principal con respecto a los beneficios potenciales del comercio exterior es que la presencia de los flujos de capital internacional, o incluso la migración internacional de la mano de obra, no cambia las conclusiones básicas, que indican que las reformas comerciales son potencialmente beneficiosas para todos los países involucrados en el comercio exterior. Esto ocurre incluso con varias suposiciones sobre el uso de dicho capital o mano de obra en sectores específicos. La intuición principal tras este resultado es que los flujos internacionales de los factores de producción servirán para reforzar los incentivos, y especializarse en la producción de bienes y servicios en los que el país goza de alguna ventaja relativa de producción. Sin embargo, los flujos de capital o mano de obra internacionales hacen que sea muy difícil predecir cuáles serán los sectores en los que se especializará una economía; aunque esta ambigüedad no significa que no haya beneficios del comercio exterior. El apéndice técnico trata temas analíticos relacionados con la forma como los flujos de capital pueden afectar tanto los beneficios del comercio exterior como los patrones de la especialización.

La experiencia de México con el NAFTA muestra la forma como una economía se ajusta y cambia sus patrones comerciales y laborales, que a su vez le permite beneficiarse

del acuerdo. El gráfico 4.2 muestra la evolución del patrón de exportaciones netas de México, que cubre diez grupos extensos de productos básicos. La implementación del NAFTA en 1994 estuvo ligada al aumento del porcentaje de exportaciones netas de maquinaria de este país (por ejemplo, vehículos y partes de repuesto, equipos de telecomunicaciones y computadoras). De Ferranti, Perry, Lederman y Maloney (2002) demostraron que este cambio en el patrón comercial mexicano frente a Estados Unidos se volvió evidente en 1993, justo antes de la implementación del acuerdo comercial. Por tanto, el NAFTA produjo efectos estructurales aún antes de la implementación formal del tratado, posiblemente debido a cambios en el patrón de inversiones extranjeras directas. El gráfico 4.3 muestra la evolución del empleo formal en la agricultura y las maquiladoras (sin

**GRÁFICO 4.2**

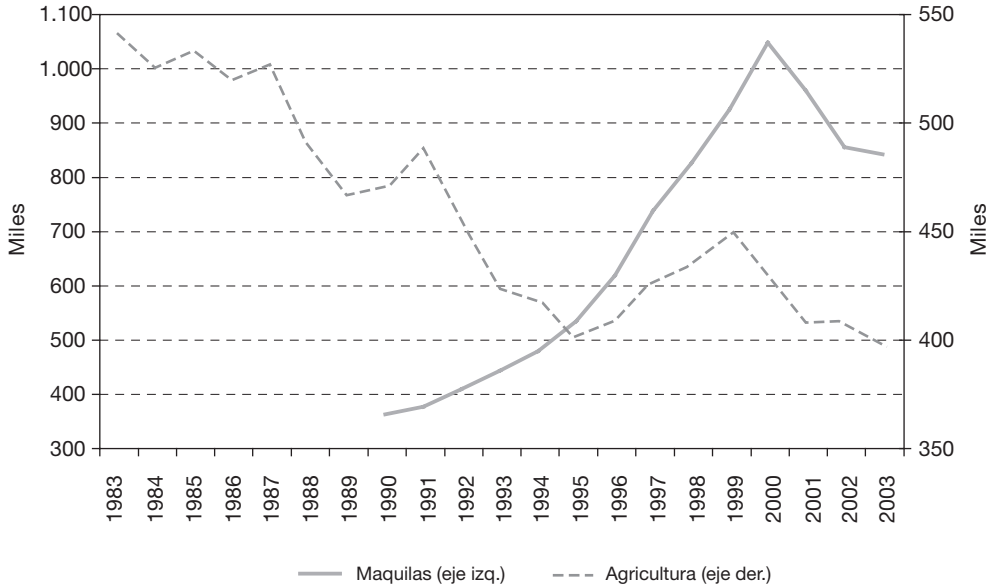
MÉXICO: ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES NETAS, 1981-1999



Fuente: De Ferranti, Perry, Lederman y Maloney (2002, gráfico A.7.)

**GRÁFICO 4.3**

MÉXICO: TRABAJADORES INSCRITOS EN LOS SECTORES AGRÍCOLAS  
Y DE MAQUILAS, 1983-2003



Fuente: Lederman, Maloney y Servén (2005, capítulo 4, gráfico 9).

incluir otros establecimientos de manufactura), muchos de los cuales producen la maquinaria antes mencionada. Esta evidencia es representativa del cambio estructural que experimentó la economía mexicana: lo que representa un cambio estructural saludable, puesto que el desempleo general no ha aumentado después del NAFTA (excepto en 1995, durante la llamada “Crisis del Tequila”).

De hecho, la evidencia internacional sugiere que el desarrollo a largo plazo en todo el mundo está caracterizado por cambios estructurales económicos que tienen como consecuencia que el porcentaje de los empleos y la producción dependientes de la agricultura disminuya a medida que las economías crecen (*ver*, por ejemplo, Bravo-Ortega y Lederman, 2005; Martin, 2002). Aunque esto no necesariamente implica que el número absoluto de empleos en la agricultura decline con el desarrollo, esto sí suele suceder en las economías más desarrolladas.

El cambio estructural que México experimentó bajo el NAFTA es, por tanto, consistente con los beneficios del comercio, aunque es posible que las políticas públicas puedan ayudar a las economías centroamericanas a asegurar que el CAFTA-RD cumpla con sus promesas de desarrollo económico. Los siguientes párrafos examinan algunas de las áreas

de política sensibles que podrían afectar la capacidad de las economías centroamericanas a ajustarse al nuevo régimen comercial y que, por consiguiente, afectarían el alcance del potencial de los beneficios estáticos que ofrece el CAFTA-RD.

## **B. Beneficios estáticos del comercio exterior bajo diversas condiciones. El papel de la infraestructura y el proceso de ajuste de la fuerza laboral**

La teoría indica que el comercio internacional puede ofrecer oportunidades significativas para el desarrollo, pero éstas dependen de la capacidad de una economía para prevenir deterioros innecesarios en la tasa general de empleo mientras la economía se ajusta a un nuevo conjunto de precios relativos. Aquí se cubren tres temas relacionados—infraestructura, facilitación del comercio y ajustes en la fuerza laboral— que parecen ser determinantes importantes de la capacidad de una economía para ajustarse con éxito a un nuevo régimen comercial más abierto.

### *Infraestructura y facilitación comercial*

Como mencionamos anteriormente, la reestructuración de una economía es crucial para aprovechar las oportunidades económicas que ofrecen los acuerdos comerciales. Un ajuste exitoso supone la pérdida cuantiosa de empleo y, por tanto, podría requerir que la mano de obra se traslade a regiones que atraen nuevas inversiones, y que la exportación de actividades de mayor productividad laboral puedan superar los costos de transporte y transacción. En ambos casos, la infraestructura de cualquier economía es crucial para asistir en este proceso. Si la infraestructura nacional, incluyendo el movimiento de personas y bienes, no es lo adecuada, entonces las exportaciones no aumentarán tanto y la fuerza laboral podría quedarse estancada en áreas de baja productividad, lo cual disminuiría los beneficios del comercio. De hecho, la evidencia empírica sugiere, por ejemplo, que para una economía determinada (en términos de tamaño y ubicación geográfica) los costos internacionales de carga, seguros y procedimientos de aduanas afectan el valor de las exportaciones a Estados Unidos. El cuadro 4.1 presenta varias estimaciones econométricas de Lederman y Ozden (2004) respecto al impacto de cada dólar adicional en los costos de transporte y transacciones, respecto al valor de las exportaciones a este mercado. Independientemente de la técnica econométrica, el impacto de estos costos parece ser bastante alto. Aunque los análisis empíricos de Lederman y Ozden no tratan todos los tipos de infraestructura, la lógica indica que las telecomunicaciones o la provisión de servicios básicos en sectores emergentes también pueden ayudar a la transformación económica que promete el CAFTA-RD. El capítulo VII de este informe ofrece algunos consejos sobre los tipos de infraestructura necesarios, si acaso hubiese alguno, que deberían recibir una alta prioridad en la agenda complementaria de los beneficiarios del CAFTA-RD.

Otros resultados pertinentes de las estimaciones de Lederman y Ozden se refieren al efecto de los tratados de libre comercio en las exportaciones a los mercados de Estados

**CUADRO 4.1****EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS. LOS EFECTOS POTENCIALES DE LOS COSTOS DE TRANSPORTE Y EL CAFTA-RD**

(Varios cálculos del modelo "gravitacional" de exportaciones a Estados Unidos, de Lederman y Ozden, 2005 con datos de 2001)

Variables explicativas	Modelo Tobit (Preferencias representadas por variables ficticias) (1)	Modelo Tobit (Preferencias representadas por tasas de utilización) (2)	Modelo de tratamiento (Preferencias como variables ficticias) (3)	Modelo selección Heckman (Preferencias como tasas de utilización) (4)
GSP	-0,14	-1,46**	-0,10	-0,52
Acuerdos de Libre Comercio	1,60**	1,05**	1,59**	1,75**
CBI	1,55**	1,35**	1,12**	0,53**
Costos de transporte	-5,97**	-5,98**	-5,60**	-5,83**

*Notas:* Todos los modelos se calcularon con datos que cubren más de 150 países y 98 categorías de productos y todos incluyen las siguientes variables explicativas de control: variables ficticias de productos; registro PIB y registro PIB per cápita para cada país; registro de la distancia a Estados Unidos en kilómetros; registro del área en kilómetros cuadrados de cada país; variable ficticia de pertenencia a la OMC; variable ficticia para los países de habla inglesa; variable ficticia para las islas; y variables para las preferencias comerciales de AGOA y del Grupo Andino. En las especificaciones 1 y 3, cada esquema comercial preferencial está representado por una variable ficticia para que cada producto de un país beneficiario adopte un valor para cada programa. En las especificaciones 2 y 4, el uso de las preferencias de cada país exportador queda registrado en el porcentaje de exportaciones de cada sector que entra en el mercado de Estados Unidos a través del programa preferencial. Los resultados para la especificación 2 no se vieron afectados cuando las variables ficticias del país se incluyeron en vez de las características del país antes mencionadas. En los modelos 3 y 4, las variables que determinan las probabilidades de ser un beneficiario con trato preferencial de Estados Unidos fueron el registro de distancia a Estados Unidos, la variable ficticia de alianza política con Estados Unidos, los flujos de ayuda per cápita de Estados Unidos y una variable ficticia por compartir alguna frontera con Estados Unidos (Canadá y México). Todos los niveles de importancia se derivaron de grandes errores estándar:

\*\* relevancia del 5%; \* relevancia del 10%.

Unidos, especialmente en comparación con los efectos de las preferencias unilaterales como el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) y la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe (o *Caribbean Basin Economic Recovery Act*, CBERA). En los cálculos preferidos por los autores que aparecen bajo las columnas (3) y (4) en el cuadro 4.1, los efectos de los tratados de libre comercio son mayores que las estimaciones de las preferencias unilaterales. El efecto de la CBI es mayor solamente en el modelo 2, pero puesto que las tasas del promedio de utilización de la proporción producto-país de los tratados de libre

comercio (58%) son considerablemente más altas que aquéllas bajo la CBI (36%) en el año del análisis (2001), estas estimaciones sugieren que el efecto promedio (a diferencia del efecto marginal) ha sido mucho más alto para los beneficiarios de los acuerdos de libre comercio que para los beneficiarios de la CBI, mientras se mantiene una plétora de variables de control en las regresiones (*ver* “cuadro 4.1, notas” al pie del cuadro). Por consiguiente, los datos y los coeficientes en la regresión 2, sugieren que el CAFTA-RD podría aumentar el valor para Estados Unidos en casi un 11% respecto a los beneficios que ofrece la CBI.<sup>3</sup> Si estudiamos los resultados más generosos bajo la columna 4, estos beneficios en la exportación aumentan a más del doble de lo que ofrece la CBI. En todo caso, la magnitud exacta de los beneficios al cambiar de las preferencias unilaterales de la CBI (y GSP) a un acuerdo de libre comercio es menos importante que el resultado general, lo que indica que hay beneficios adicionales debido al acceso al mercado de Estados Unidos. Estos beneficios se deben probablemente a una combinación de factores, incluyendo el hecho de que las preferencias de los acuerdos de libre comercio pueden ser más fáciles porque tienen reglas de origen menos restrictivas (*ver* capítulo 3 sobre los contenidos del CAFTA-RD), además de que los tratados de libre comercio proporcionan normas de acceso al mercado más seguras con las que los empresarios pueden contar en sus inversiones de negocio a largo plazo, lo cual se refleja entonces en un aumento en las exportaciones a Estados Unidos.

#### *Fuerza laboral y proceso de ajuste*

Otra área normativa se refiere al mercado laboral y a la capacidad de las empresas para penetrar nuevos mercados, así como la facilidad con la que otras empresas no competitivas salen de otros mercados. La reestructuración de una economía —cuando los factores de producción se trasladan de una actividad económica a otra— supone la desaparición de algunas empresas y la aparición de otras nuevas. Del mismo modo, requiere que los trabajadores encuentren nuevas oportunidades de empleo. Edwards y Edwards (1994) examinaron varios campos teóricos donde la falta de movilidad laboral podría reducir los beneficios del comercio e incluso convertirlos en negativos. Por consiguiente, el ambiente regulatorio en estas áreas podría ser un elemento crucial para permitir que las economías de América Central se aprovechen de las oportunidades que ofrece el CAFTA-RD.

Un modo de examinar el papel que juega el marco regulatorio en la determinación de los beneficios del comercio exterior es estudiar cómo la regulación afecta la magnitud y el signo de la correlación entre la incidencia del comercio internacional en la economía nacional y el nivel de desarrollo, medido por el valor del Producto Interno Bruto

---

<sup>3</sup> Este cálculo se debe a que el modelo está estimado en un formato de registro-registro. Por tanto, el efecto de los tratados de libre comercio con relación a la CBI es igual a la proporción exponencial del producto de los coeficientes del tratado de libre comercio del cuadro 4.1 multiplicado por la tasa promedio de utilización dividida entre los coeficientes de la CBI por el promedio de la tasa de utilización de esta iniciativa.



(PIB) por persona. Bolaky y Freund (2003) presentan los gráficos 4a-c, que muestran las correlaciones anteriormente mencionadas en una gran muestra de países, con una submuestra de países que exhiben la menor y la mayor carga reglamentaria. El índice de cargas de reglamentaciones combina clasificaciones de normatividad laboral y procedimientos burocráticos necesarios para empezar un nuevo negocio. Los datos provienen de la base de datos del Banco Mundial *Doing Business (Haciendo negocios)* (ver Banco Mundial, 2003). El gráfico 4.4a muestra que la apertura comercial tiene una correlación positiva con el nivel de desarrollo en una muestra de 75 países. Sin embargo, la correlación se vuelve más plana y estadísticamente menos relevante para los 25 países con el peor entorno normativo, por tanto, sugiriendo que es posible que los beneficios del comercio exterior no se materialicen en ambientes altamente reglamentados. Bolaky y Freund (2003) ofrecen una discusión más a fondo de estos importantes temas, pero cabe señalar aquí que toda la gama de estimaciones econométricas apuntan hacia la intuición básica que se refleja en estas gráficas: una pesada carga normativa puede reducir seriamente los beneficios del comercio.

Al comparar el entorno normativo en los países centroamericanos con los de otros países en América Latina y en vías de desarrollo, queda claro que la reforma del marco normativo deberá ser una prioridad clave en la agenda complementaria.<sup>4</sup> Las principales formas de mejorarlo son la reducción del número de días en los procedimientos de entrada y la reforma de las leyes de empleo o cualquier otra reglamentación que impida la movilidad de la mano de obra entre sectores.

Ni el mejor y más flexible marco de normatividad puede asegurar que los trabajadores cambiarán automáticamente de empleo o que el capital se redistribuya instantáneamente entre las actividades más productivas. Asimismo, algunos trabajadores podrían experimentar pérdidas de ingresos mayores a los beneficios, debido al menor precio en el consumo de bienes. Como señala López (2002), puesto que la pérdida de utilidades marginales para los pobres por la reducción de sus ingresos reales es mayor que para los trabajadores más ricos, el bienestar nacional general de un país también depende de la capacidad de la economía para brindar mayor asistencia de ajuste a los pobres, en lugar de a los estratos medio y alto del mercado laboral.

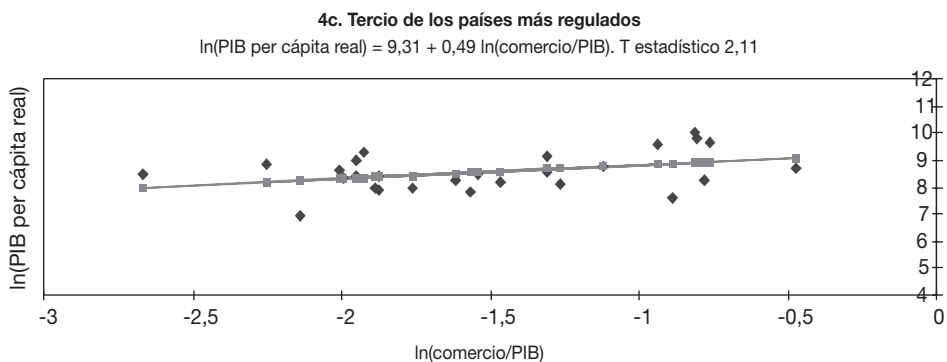
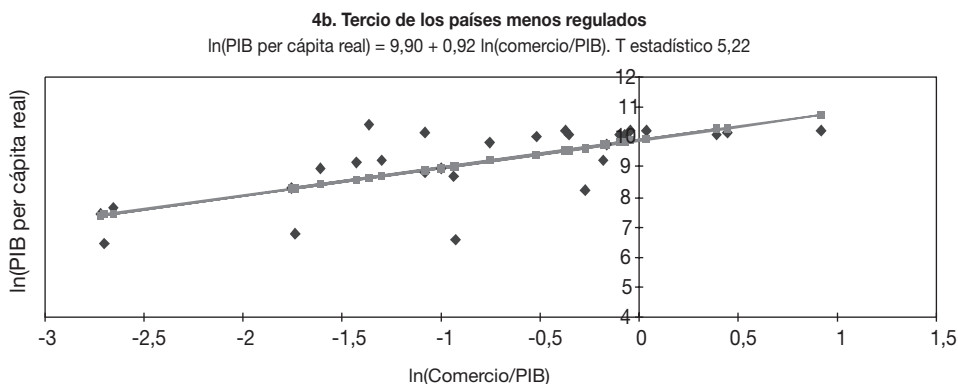
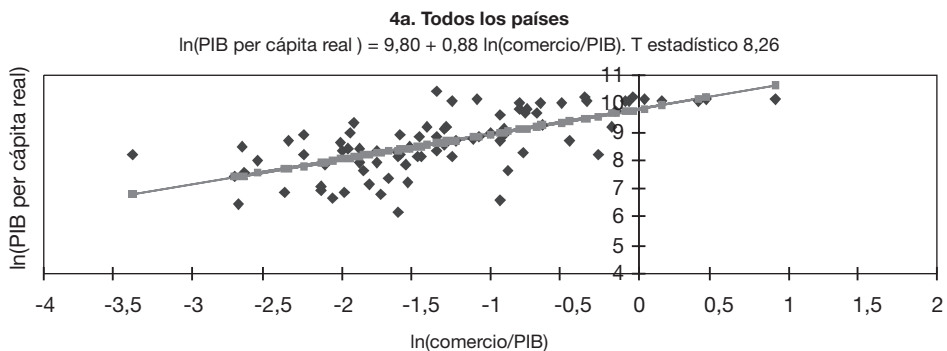
Por ello el sector público debe jugar un papel de asistencia en el proceso de ajuste. En el caso de los países del CAFTA-RD, que ya pasaron por un proceso considerable de ajuste económico durante los últimos 15 años, esta intervención del sector público no tiene que estar caracterizada por programas de asistencia de ajuste excesivamente largos. Más bien, es posible que se puedan contener los programas proajustes centrándose en pequeños tra-

---

<sup>4</sup> El Salvador aparece en la base de datos de normatividad del Banco Mundial y, por tanto, invitamos al lector interesado a realizar la evaluación necesaria de la carga de normatividad en este país. Por otro lado, los datos que se examinan en el capítulo 7 de este informe sugieren que quizás este país no sufra de reglamentaciones excesivas, en lo general.

**GRÁFICO 4.4 (a, b, c)**

EL COMERCIO EXTERIOR Y LOS NIVELES DE DESARROLLO. EL ENTORNO NORMATIVO ES IMPORTANTE



Fuente: Bolaky y Freund (2003, gráfico 1A-1C).

bajadores y agricultores, que son los más vulnerables a los cambios de precios relativos que se esperan como resultado del CAFTA-RD. Monge *et al.* (2003) han identificado algunos sectores clave en la agricultura que entrarían en esta categoría. Además, la distinción entre productores netos y consumidores netos de los productos básicos sensibles también es un componente importante en el diseño de programas eficientes de ajuste, como argumentamos en el capítulo 5.

### C. Simulaciones de modelos de equilibrio parcial

Para cuantificar el efecto potencial a corto plazo de la eliminación de aranceles estadounidenses en las exportaciones centroamericanas, los resultados de simulaciones de equilibrio parcial, basados en elasticidades específicas de los mercados, se presentan en un resumen en el cuadro 4.2 (con valores específicos en los cuadros A1 a A5).<sup>5</sup> Las simulaciones sugieren que los beneficios comerciales del CAFTA-RD se aglutinarían en un aumento a corto plazo en la exportaciones, entre un 21% (El Salvador) y un 47% (Guatemala). Como cabe esperar, la mayor parte de los beneficios estimados para las economías centroamericanas se concentrarían en el sector textil y de confección. También se pueden esperar beneficios absolutos algo menores en otros artículos ensamblados de textiles, calzado, artículos de cuero y algodón. Nicaragua podría ver beneficios en algunos alimentos procesados (aceites vegetales, carne de res procesada), mientras que Honduras y Guatemala podrían ver considerables aumentos en productos del tabaco.

Los resultados de equilibrio parcial que presentados aquí deben ser interpretados con precaución. Aunque el uso de índices de utilización de las preferencias comerciales es una mejora respecto al análisis tradicional de los beneficios potenciales en la confección, las simulaciones no pueden resolver con facilidad la complicada estructura de restricciones de exportaciones asociadas a los requerimientos sobre reglas de origen que contiene el CAFTA-RD.

Para la mayoría de los países en la región, el mayor potencial para extender las exportaciones centroamericanas de confección reside en el relajamiento de las reglas de origen que rigen las actuales normas de preferencias arancelarias. Como se explica en el capítulo 3, el CAFTA-RD hace que sea más fácil que los artículos de confección cualifiquen para ser considerados libres de impuestos, permitiendo un uso ilimitado de insumos regionales y cuotas temporales para bienes que no satisfagan las estrictas reglas de origen para Costa Rica y Nicaragua. Algunos de estos beneficios atraerán inversiones en el emboinado de hilados, la fabricación de telas y otros procesos textiles en América Central, que pueden

---

<sup>5</sup> Los resultados de los simulacros realizados con software SMAR, que usan aranceles corregidos con las tasas de utilización del 2001 bajo las preferencias de la CBTPA (v.gr., el porcentaje de las importaciones estadounidenses de El Salvador que actualmente gozan de una disposición de cero-aranceles para la entrada de cada artículo). Los resultados reflejan un escenario donde todos los países del Mercado Común Centroamericano obtienen simultáneamente el acceso libre de aranceles a Estados Unidos.

**CUADRO 4.2**

AMÉRICA CENTRAL. CAMBIOS EN EXPORTACIONES COMO RESULTADO DE LA ELIMINACIÓN DE LAS TARIFAS ESTADOUNIDENSES (%)

Artículo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
HS.02 Carne	9,3	-	-	9,3	9,3
HS.04 Productos lácteos, huevos	-	-	-	-	1,9
HS.12 Semillas para aceite					55,0
HS.16 Carne preparada, mariscos	18,6	-	-	-	4,0
HS.17 Azúcar y derivados del azúcar	3,9	3,9	3,7	3,6	-
HS.18 Coco y derivados del coco	2,3	3,3	3,2	-	-
HS.19 Cereales preparados	1,6	1,6	1,6	1,6	-
HS.21 Preparación de alimentos varios	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
HS.24 Tabaco	-	-	57,1	51,1	56,1
HS.39 Plásticos	-	-	2,8	-	-
HS.42 Artículos de cuero	36,1	42,4	32,7	34,8	22,9
HS.46 Manufacturas de paja	-	4,9	4,9	4,9	4,9
HS.51 Lana	35,2	-	21,1	-	-
HS.52 Algodón	12,5	17,4	21,9	29,2	-
HS.53 Otras fibras vegetales	-	20,5	-	-	-
HS.54 Filamentos sintéticos	24,4	28,7	34,4	26,8	-
HS.55 Fibras sintéticas	13,5	36,8	31,4	31,6	-
HS.56 Hilaturas	9,2	7,4	7,3	9,9	8,4
HS.57 Alfombras	17,2	-	5,2	-	-
HS.58 Telas tejidas especiales	9,6	8,8	18,5	7,9	6,5
HS.59 Telas especiales	9,7	7,8	10,3	-	-
HS.61 Ropa tricotada	35,3	23,8	58,4	24,5	59,2
HS.62 Ropa tejida	17,8	39,7	34,3	26,4	36,3
HS.63 Otros artículos textiles	19,8	25,7	25,3	21,0	21,8
HS.64 Calzado	40,9	38,8	42,0	95,7	63,0
HS.65 Sombreros y componentes	11,9	11,8	11,8	11,8	-
HS.94 Muebles y colchones	8,1	7,9	8,0	-	-

Fuente: Ver anexo cuadros A.1 a A.5.

aumentar considerablemente el valor agregado local de este sector. De igual forma, también es posible que los países centroamericanos se beneficien de las disposiciones más flexibles de “falta de suministro” incluidas en el CAFTA-RD, que permiten exportaciones libres de impuestos de los insumos provenientes de países terceros cuya disponibilidad sea limitada en Estados Unidos.

Las esperanzas de expandir las exportaciones de ropa de la región centroamericana dependen de cómo el mercado estadounidense responda a la cancelación de las cuotas textiles globales en enero de 2005. Aunque ha habido un aumento considerable en las importaciones de China al mercado estadounidense en los primeros meses de 2005, un fuerte crecimiento en las importaciones de los países centroamericanos durante el mismo período sugiere que otros exportadores tradicionales están sufriendo el impacto de los envíos chinos. Esto se puede explicar en parte con la considerable ventaja arancelaria de la que continúan gozando los países centroamericanos (v.gr., cero aranceles *vs.* aranceles del 10–30% en la manufactura en las categorías de confección) en comparación con los competidores asiáticos, una ventaja que muy posiblemente se mantendrá una vez que el CAFTA-RD entre en vigor. Además, los beneficios de la flexibilidad de las reglas de origen podrían ser retroactivos, en el sentido de que las importaciones que cualifican como cero aranceles bajo las reglas del CAFTA-RD (pero no bajo las preferencias arancelarias actuales) podrían solicitar el reembolso de los aranceles pagados. Además, los países centroamericanos se benefician de una ventaja de distancia que les brinda una ventaja competitiva en los mercados donde las tendencias en la moda cambian rápidamente, y en las que las entregas “justo a tiempo” y las respuestas de suministro rápidas son importantes. Estos factores, junto con un desarrollo de conocimientos y la especialización en servicios de “paquetes completos” de las compañías centroamericanas de exportación de ropa, deberían crear oportunidades significativas para el desarrollo de conexiones locales en este sector, más allá del modelo de ensamblaje puro asociado con la maquila.

Los resultados de equilibrio parcial no revelan beneficios significativos en la exportación a corto plazo, a excepción de los productos de maquila, ya que esta técnica tradicionalmente subestima la respuesta de suministro en los tratados de libre comercio. Los métodos de cálculos estimados disponibles no pueden anticipar nuevas exportaciones además de aquellas que ya gozan de niveles de exportación positivos antes de la implementación de los acuerdos de libre comercio. Por la misma razón, las simulaciones que se realizaron para México antes del NAFTA también subestimaron la expansión de nuevas categorías de exportación. Antes del NAFTA, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos estaban concentradas en productos primarios, incluyendo petróleo. Después del NAFTA, la base exportadora de México se amplió sustancialmente, con productos manufacturados sobrepasando ampliamente los productos primarios tradicionales, como mencionamos anteriormente.

En cuanto al posible impacto de la eliminación de aranceles sobre las importaciones de productos de Estados Unidos hacia las economías de América Central, los cuadros A6 a A10 indican que se producirían incrementos en el comercio de un amplio abanico de manufacturas, siguiendo la misma metodología de equilibrio parcial. Los mayores aumentos absolutos se encontrarían en la mayor parte de los países concentrados en vehículos, combustibles minerales, muebles, maquinaria eléctrica, plásticos y textiles. El aumento agregado de las importaciones variaría entre el 10% y el 12% en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y llegaría hasta el 26% en Honduras.

## D. Una simulación del modelo de equilibrio general para Nicaragua<sup>6</sup>

Esta sección describe las principales características del modelo CGE y del módulo de microsimulación de encuestas de hogares que utilizaron Bussolo y Niimi (2005) para estudiar los efectos sectoriales y nacionales de una mayor liberalización comercial unilateral y el CAFTA-RD en Nicaragua. A diferencia de los modelos parciales anteriores, estas simulaciones CGE consideran las interacciones entre industrias y factores de producción (mano de obra y capital). Puesto que Nicaragua es un país relativamente pobre para los estándares latinoamericanos e incluso en relación con otros beneficiarios del CAFTA-RD, vale la pena analizar este caso en detalle desde una perspectiva de pobreza. No obstante, cabe resaltar que otros estudios que utilizan simulaciones CGE similares sugieren que los beneficios estáticos generales para los países del CAFTA-RD se encuentran, en promedio, bien por encima del 1% del PIB (o del PNB, dependiendo del estudio) de la región en general (*ver*, por ejemplo, Hilaire y Yang, 2003; Hinojosa-Ojeda, 2002, como se cita en Pauvonic, 2004; y Brown *et al.*, 2004). Nuestro enfoque en este análisis es entender los efectos distributivos del CAFTA-RD y compararlos con lo que se podría conseguir (bajos las mismas suposiciones restrictivas) con reformas comerciales unilaterales.

### *El modelo de equilibrio general de Nicaragua y sus datos*

Se ha utilizado una Matriz de Contabilidad Social (SAM, por sus siglas en inglés) de 2000 como equilibrio comparativo inicial para el modelo CGE. La SAM, que incluye 39 sectores, 39 productos básicos, tres factores (mano de obra capacitada y no capacitada, y un capital agregado), una cuenta agregada para los hogares y otras cuentas (gobierno, ahorros e inversión, y resto del mundo), se ha creado de varias fuentes que integran los datos del Cuadro de Ingresos y Gastos de 2000 y la encuesta de hogares LSMS de 2001. Puesto que la calidad del conjunto de datos inicial representado por esta MCS influye directamente en la calidad de los resultados del modelo, se ha puesto especial atención al estimar el valor agregado y los componentes comerciales y arancelarios de la MCS.<sup>7</sup> El modelo CGE que utilizamos está basado en un modelo de equilibrio general neoclásico estándar, que es prácticamente idéntico a otras simulaciones CGE, incluyendo a Hilaire y Yang (2003), en cuanto a los supuestos económicos subyacentes relacionados con las elasticidades constantes de sustitución del ámbito de la producción. Sin embargo, el análisis de Nicaragua es único porque trata temas relacionados con la distribución de ingresos, el comercio internacional y los mercados de factores.

---

<sup>6</sup> Esta sección obtiene mucha información de Bussolo y Niimi (2005).

<sup>7</sup> Para obtener mayor información sobre la MCS, *ver* Bussolo (2004).

### *Distribución y absorción de ingresos*

En el modelo, atribuimos a los hogares los ingresos de la fuerza laboral y las ganancias de capital según una matriz de distribución de coeficiente fijo, derivada de la MCS original. Cabe destacar que una de las ventajas principales de usar el micromódulo es que se enriquece el mecanismo de distribución simple. La demanda de consumo privado se obtiene a través de la maximización de una función de utilidad específica para los hogares, siguiendo el Sistema de Gastos Lineales (LES, por sus siglas en inglés). La utilidad para los hogares es una función de consumo de diferentes bienes. Una vez determinado su valor total, las demandas del gobierno y las inversiones<sup>8</sup> se desagregan en demandas sectoriales de acuerdo con funciones de coeficiente fijo.

### *Comercio exterior*

En el modelo asumimos una sustitución imperfecta entre bienes originados en diferentes áreas geográficas.<sup>9</sup> La demanda de las importaciones resulta de una función de agregación CES de bienes nacionales e importados. El suministro de exportaciones se construyó simétricamente utilizándolo como una función de Elasticidad Constante de Transformación (CET, por sus siglas en inglés). Los productores deciden colocar su producción en mercados nacionales o extranjeros según los precios relativos. Como Nicaragua no tiene capacidad para influir en los precios mundiales, se puede aplicar la suposición de los países pequeños, de modo que sus precios de exportación y de importación se consideran exógenos. Las suposiciones de sustitución y de transformación imperfectas otorgan cierto grado de autonomía a los precios internos respecto a los precios extranjeros, y evitan que el modelo genere soluciones de esquina; también permiten modelos de inversiones cruzadas, una característica que generalmente se observa en las economías reales. El equilibrio de la balanza de pagos se determina por medio de la equivalencia de ahorros extranjeros (que son exógenos) respecto al valor de la cuenta corriente. Con precios mundiales fijos y entrada de capitales, todos los ajustes se realizan a través de los cambios en la tasa de cambio real: la mayor demanda de importaciones, debido a la liberalización comercial, debe financiarse aumentando las exportaciones, que se pueden incrementar con la mejor distribución de recursos. La disminución de precios en los productos de importación empuja los recursos a los sectores de exportación y contribuye a la disminución de los costos de recursos nacionales (o a la depreciación de la tasa de cambio real). Por tanto, esta estrategia está sujeta al menos a unas cuantas advertencias. La primera es que este modelo asume que las reducciones de aranceles en la frontera se transmiten directamente a los precios relativos

---

<sup>8</sup> Las inversiones agregadas equivalen a los ahorros agregados, mientras que los gastos agregados del gobierno se determinan de manera exógena.

<sup>9</sup> Ver Armington (1969), para obtener detalles.

nacionales, desde la perspectiva de los productores. Ésta es una fuerte suposición puesto que los aranceles de los que se informa no son siempre eficaces, ya que muchos productos, incluyendo productos agrícolas básicos, entran en Nicaragua (y a otros mercados centroamericanos) a través de canales informales, y muchas veces a través de canales formales, como en el caso de las importaciones libres de aranceles a las que se les permite contener el alza de precios o que se destinan para usos específicos (p. ej., granos para alimento de aves en Nicaragua). Asimismo, los cambios en las políticas fronterizas no significan necesariamente que los precios de los productores en el interior de Nicaragua cambiarán dada la protección natural que reciben por la distancia a los mercados. Por tanto, todos los resultados de estos ejercicios de simulación deben tratarse con precaución.

### *Mercados de factores*

La mano de obra se distingue en dos categorías: cualificada y no cualificada. Estas categorías se consideran insumos de sustitución imperfecta en el proceso de producción; asimismo, se asume cierto grado de segmentación de mercado: el capital agregado es específico a los sectores y los mercados laborales están divididos en agrícola y no agrícola, con movilidad total de la mano de obra dentro de cada uno de los sectores generales, pero totalmente inmóvil entre los dos sectores. Estas restrictivas condiciones se imponen en el modelo para que se replique de la mejor y menos polémica forma posible el impacto a corto plazo de las reformas comerciales en la economía nicaragüense. Se podrían integrar características dinámicas, imperfecciones del mercado y otras complicaciones, sin embargo, el debate sería entonces un análisis sobre la interrelación entre política comercial y crecimiento y, aunque sigue siendo importante, se trata de un tema mucho más polémico. Finalmente, la versión segmentada del modelo también facilita la vinculación de macrorresultados del modelo CGE con el micromodelo de encuestas a hogares, en el que no se permite a los hogares responder a cambios de precios por medio de la migración, el aumento de las dotaciones del capital humano o incluso cambiar sus opciones de consumo.

La especificación del mercado laboral es un elemento clave de nuestro modelo y es un importante transmisor de los resultados de pobreza y distribución, por lo que su especificación requiere clarificación y justificación. La segmentación del mercado laboral se ha convertido en una suposición estándar en los modelos CGE y es fácilmente justificable en el caso de Nicaragua, donde las desigualdades en educación y en el acceso a ésta apoyan esta suposición. Sin embargo, la suposición de que el mercado de mano de obra está todavía más segmentado en actividades agrícolas y no-agrícolas es más polémica. Para probar su validez, Bussolo y Niimi (2005) realizaron un ejercicio econométrico de funciones de sueldos para probar si Nicaragua exhibe diferencias de salarios entre estos dos sectores, después de considerar las características individuales de los trabajadores. Los autores concluyeron que no se puede negar la posibilidad de que los trabajadores agrícolas tengan sueldos diferentes a los de los trabajadores similares en otras industrias. Aunque este descubrimiento no es concluyente, porque la diferencia estimada de los sueldos



puede tener varias interpretaciones y deberse a otros factores no incluidos en el análisis, sí podría ser suficiente para justificar la suposición de los mercados laborales segmentados en el ejercicio de simulación CGE.

*El micromódulo: relación entre las encuestas de hogares y el modelo CGE*

Los efectos de pobreza de las reformas comerciales se calculan a través de un enfoque de arriba hacia abajo. Inicialmente el modelo CGE calcula el nuevo equilibrio (v.gr. nuevos precios relativos y cantidades para los factores y productos básicos) después de un choque comercial. A continuación los precios se transfieren al micromódulo para calcular la nueva distribución de ingresos, y finalmente se calculan los efectos en la pobreza. Esta versión no tiene explícitamente en cuenta la información del micromódulo al macromodelo.

La siguiente ecuación<sup>10</sup> representa la base del micromódulo:

$$\frac{\partial W_h}{Y_h} = \sum_{1^g 4 2 4 3} -\theta_{h,g}^c p_g + \theta_h^\lambda \underbrace{w_h}_{\substack{\text{ingresos} \\ \text{del} \\ \text{trabajo}}} + \theta_h^R \underbrace{w_h}_{\substack{\text{envíos} \\ \text{de} \\ \text{dinero}}} + \theta_h^{kap} \underbrace{\pi}_{\substack{\text{ganancias}}} + \sum_{1^g 4 4 2 4 4 3} \theta_{h,g}^T (t_g + m_g) \quad (1)$$

*consumo*
*ingresos del trabajo*
*envíos de dinero*
*ganancias*
*ingresos arancelarios*

Las pérdidas y ganancias relativas (la *W* representa el bienestar), de cada hogar (*h*) dependen de: (a) los cambios en los precios de los bienes adquiridos (*p<sub>g</sub>*, donde un punto representa el porcentaje de cambio) y el porcentaje inicial de gastos de cada bien ( $\theta_{h,g}^c$ ); (b) los cambios en el rendimiento de factores (la *w* representa el rendimiento de la mano de obra cualificada y la no-cualificada, y  $\pi$  es el rendimiento del capital) y los porcentajes de ingresos iniciales totales por fuente ( $\theta_h^\lambda$  y  $\theta_h^{kap}$ ); (c) los pagos y otras transferencias que dependen de la tasa salarial y las retribuciones al gobierno. Se calculan los ingresos según la fuente para cada miembro del hogar, y la ecuación anterior, para mantener una notación simple, muestra los resultados después de agregar los ingresos de cada individuo en el mismo hogar. Una vez que se calculan los cambios en el bienestar, se genera una nueva distribución de ingresos y esta distribución hipotética se compara entonces con la distribución inicial.

La principal ventaja de este enfoque es que tiene en cuenta importantes fuentes de heterogeneidad de los hogares dadas la estructura de ingresos por tipo y la composición del consumo por producto básico, las diferentes  $\theta$  en la ecuación anterior son específicas de cada hogar. Mucha literatura sobre comercio exterior y pobreza<sup>11</sup> muestra que los cam-

<sup>10</sup> La derivación formal de esta ecuación aparece en el anexo de Bussolo y Niimi (2005).

<sup>11</sup> Ver Winters *et al.* (2004), para conocer una encuesta excelente.

bios en la distribución de ingresos (o del consumo) podrían variar considerablemente entre los diferentes grupos de hogares y que las agrupaciones predeterminadas puede que no consideren toda la gama de resultados posibles. Los hogares pobres son pobres por diferentes razones y el diseño de políticas de compensación dirigidas a los beneficiarios correctos se podría facilitar teniendo a mano toda una nueva distribución hipotética. En la nueva distribución, tanto los hogares como los individuos, pueden identificarse de acuerdo con un conjunto completo de características socioeconómicas que registradas en la encuesta. Por eso es más fácil identificar alguna característica específica –región de residencia, estado de empleo, género, educación, edad, etc.– que tenga una correlación fuerte con pérdidas mayores al promedio debido a la reforma de la política comercial y usar esta información para establecer medidas compensatorias.

Obviamente es muy importante la forma como se genera esa distribución hipotética. La ecuación anterior sólo considera efectos de primer orden y excluye mecanismos importantes de segundo orden que podrían causar cambios grandes de ingresos. En concreto, la posibilidad de cambios en el nivel de empleo y entre sectores de producción queda excluida, así como la sustitución en el consumo (aunque generalmente no hay grandes errores si no se tiene en cuenta esta última). Este enfoque funciona mejor en impactos a corto plazo y podría sobrestimar los efectos de un choque comercial, puesto que los ajustes y sustituciones en las cantidades quedan descartados. Teniendo en cuenta estas limitaciones, la principal ventaja son su transparencia y bajo costo de implementación (en cuanto a datos y tiempo).

La ecuación (1) implica que, para cada hogar, los ingresos individuales se pueden atribuir a los factores pertinentes de producción, específicamente a los dos tipos de mano de obra y el capital agregado. Esto es bastante simple para los trabajadores urbanos con un sueldo; sin embargo, para una gran parte de la población nicaragüense esta atribución no es tan obvia. Como explicamos en la siguiente subsección, la desagregación de ingresos para los trabajadores por cuenta propia en el sector agrícola puede ser un procedimiento laborioso y con tendencia a errores: los componentes laborales y de capital muchas veces no se pueden separar con facilidad. Para los hogares cuyos cabezas de familia pertenecen a este grupo de trabajadores, se ha utilizado un método que omite esta atribución.

Se representa con la siguiente ecuación:

$$\frac{\partial W}{Y} = \left[ \sum_j \theta_j^O p \&_j^O - \sum_k \theta_k^I p \&_k^I \right] + \sum_f \theta_f^w w \&_f - \sum_g \theta_g^C p \&_g^C \quad (2)$$

Al igual que antes, el cambio relativo en el bienestar está representado por un cambio en el consumo (la última parte en el lado izquierdo de la ecuación), por un cambio en ganancias explícitas de sueldo y por las ganancias generadas por la actividad del hogar (la parte entre corchetes). Esto se estima a través de la diferencia entre las ventas (manteniendo constante la cantidad de participación de los diferentes bienes vendidos  $\theta_j^O$ ) y

los costos de los insumos (una vez más, sin cambiar la estructura de las cantidades de insumos  $\theta_j^1$ ).

Finalmente, cabe decir que el autoconsumo se ha excluido explícitamente de los cálculos en ambas ecuaciones (1) y (2), puesto que los cambios de precios —a corto plazo y aquéllos en el orden de la magnitud que se considera aquí— no le afectan. En cuanto a la ecuación (2), esto significa que no sólo hay que excluir el autoconsumo del consumo final, sino que también los costos de los insumos tienen que considerarse en los costos relacionados con la producción para el autoconsumo.

### *Efectos de la pobreza de las reformas de política comercial*

Esta sección presenta primero los resultados del modelo de equilibrio general y después las estimaciones de pobreza obtenidas de relacionar los cambios en las variables macro con las encuestas a hogares.

### *Escenarios de políticas*

El CAFTA-RD ha sido el centro de atención de los ministros de Comercio en la región centroamericana. Este acuerdo les brindará un libre acceso casi total al mercado de su mayor socio, les ayudará en la implementación de reformas adicionales en sus mercados nacionales y, al requerir una apertura recíproca, el CAFTA-RD también resultará en considerables beneficios en eficiencia, debido a la redistribución de recursos en los sectores más competitivos. Sin embargo, como brillantemente ilustra la estrategia multipolar chilena de liberalización comercial, el CAFTA-RD es tan sólo una de muchas opciones comerciales que los países centroamericanos pueden aplicar y, probablemente, la mejor manera de evaluar las oportunidades que ofrece este acuerdo regional es comparándolo con un caso de liberalización total. Se consideran dos escenarios principales: (a) el CAFTA-RD y (b) una liberalización unilateral sin discriminación. Las ventajas y desventajas potenciales de la liberalización recíproca que presenta el escenario regional se ilustran descomponiendo el escenario del CAFTA-RD en dos liberalizaciones unilaterales separadas: primero, Nicaragua se liberaliza *vis-à-vis* Estados Unidos, quien no corresponde, y después Estados Unidos liberaliza unilateralmente *vis-à-vis* Nicaragua. Aunque esta no es una opción política realista, la liberalización unilateral total proporciona un estándar útil para evaluar el CAFTA-RD.

En todas las simulaciones sólo se modifican los aranceles y se eliminan en una sola vez. De igual forma, cada una de las simulaciones se basa en un marco comparativo estático sin acumulación de capital, sin cambios en la oferta de empleo o niveles de capacitación y segmentación de mercado de factores. Por consiguiente, como sucedió con los intentos de los modelos CGE en México bajo el NAFTA, las previsiones de las simulaciones podrían estar lejos de ser correctas porque los efectos dinámicos podrían superar los efectos estáticos que predicen los simulacros, incluso si las suposiciones de los parámetros clave

(v.gr., elasticidades de sustitución en la demanda y el suministro para cada una de la 28 industrias) fueran realistas (*ver* Kehoe 2004, para ver una revisión *ex post* de la precisión de los modelos CGE del NAFTA).

### *Reformas comerciales: resultados macro*

En un modelo de equilibrio general todos los precios y cantidades relativos se determinan simultáneamente, sin embargo, para explicar los efectos de la reforma de política comercial en la economía, es útil describir el proceso de ajuste como si fuera secuencial. Primero, se reducen los aranceles, lo que tiene un impacto en los flujos de importación, esto a su vez desplaza la producción interna y genera una redistribución de recursos; estos cambios interactúan con el suministro y la demanda de factores y determinan los precios de los factores, que, junto con los nuevos precios de los bienes, terminan afectando el nivel de ingresos real de los hogares. Entonces los cambios en los ingresos de los hogares repercuten en el sistema a través de cambios en las opciones de consumo, y el proceso continúa hasta que se logra un nuevo equilibrio. Tres elementos principales que determinan la posición —es decir, los valores de las variables endógenas— del nuevo equilibrio: a) el nivel donde comienzan algunas variables clave en el equilibrio inicial (v.gr., los precios y cantidades implícitos en la MCS inicial); b) las formas funcionales de las ecuaciones de comportamiento del modelo; y c) algunos parámetros clave, específicamente elasticidades de sustitución entre los factores del proceso de producción y, para un análisis de la reforma comercial, las elasticidades de sustitución en la demanda entre los productos nacionales e importados y la elasticidad de transformación del suministro entre los mercados nacional y extranjero. Ha surgido un consenso general en cuanto a las formas funcionales se refiere y, como se describe anteriormente, el modelo que se usa en el presente está en línea con este consenso. Los valores para las diferentes elasticidades se han tomado de la literatura disponible; sin embargo, dependiendo de los métodos de cálculo, así como del país o período que se considera, estos valores muestran una variación considerable, lo que ha sido causa de grandes polémicas entre los que apoyan y rechazan este tipo de modelos. Como solución a estas polémicas se ha propuesto un análisis de sensibilidad sistemática, en el que todas las elasticidades se cambian al azar y los resultados se presentan con intervalos de confianza; sin embargo, también esta propuesta de alta intensidad computacional tiene sus problemas y este análisis de sensibilidad sistemática no se prueba en el presente documento.

El balance es que los resultados aquí presentados indican una posible respuesta a los choques analizados. En la mayoría de los casos, el signo y la magnitud relativa, si no absoluta, de los resultados del modelo deberán ser fiables (por ejemplo, una innovación que indique que los beneficios para la mano de obra no capacitada son mayores a los de la mano de obra calificada).

**CUADRO 4.3**  
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE NICARAGUA (2000)

		Porcentaje sectorial				Peso Estados Unidos		Tarifas		
		Xp	M	Ex	Xc	M	Ex	Nic	Nic	EE.UU.
						EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.	-ROW	-Nic
Agricultura	Café	2	0	20	0	14	26	8	6	0
	Azúcar de caña	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Granos básicos	3	1	1	4	72	0	29	17	0
	Otros productos agrícolas	3	2	7	5	18	3	8	4	11
	Ganado	5	1	3	3	35	0	4	2	0
	Silvicultura	1	0	0	1	93	0	1	1	0
	Pesca	1	0	1	0	34	5	10	5	0
Minas y energía	Minas	1	10	4	0	1	4	2	0	0
	Electricidad, gas y agua	2	0	0	1	0	0	10	6	0
	Distribución de agua	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Alimentos procesados	Productos cárnicos y de pescado	5	0	23	5	19	27	18	8	3
	Productos derivados del azúcar	2	0	5	2	6	11	8	7	0
	Lácteos	2	1	3	3	32	0	12	8	0
	Otros alimentos	4	8	2	11	19	0	7	4	1
	Bebidas	2	1	1	6	9	0	12	6	0
	Tabaco	0	1	1	1	2	9	4	0	7
Otras manufacturas	Ropa textil y cuero	3	4	12	5	39	5	4	4	4
	Productos de madera	2	2	2	1	28	0	8	3	0
	Productos de papel impreso	1	3	0	1	21	0	3	2	0
	Petróleo refinado	3	5	2	2	9	0	7	7	0
	Químicos	1	17	2	6	21	0	3	2	0
	Productos de cristal no-metálicos	1	3	1	0	9	2	4	2	0
	Productos metálicos	0	7	1	0	15	0	3	2	0
	Maquinaria y equipamiento	0	26	1	2	40	0	2	3	0
Servicios	Construcción	9	0	0	0	0	0	0	0	0
	Comercio	10	0	0	1	0	0	0	0	0
	Otros servicios	29	5	4	28	24	1	0	0	0
	Servicios de transporte	5	1	4	8	24	3	0	0	0
Total		100	100	100	100	24	36	4	3	-

**CUADRO 4.3** (continuación)

	Porcentaje sectorial				Peso Estados Unidos		Tarifas		
	Xp	M	Ex	Xc	M	Ex	Nic	Nic	EE.UU.
					EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.	-ROW	-Nic
<b>Ponderación de los sectores agregados</b>									
Agricultura	17	4	32	13	41	28	20	6	-
Alimentos procesados	15	12	36	29	18	54	8	4	-
Minas y energía	4	10	4	3	1	64	2	0	-
Otras manufacturas	12	68	20	19	28	14	3	3	-
Servicios	53	6	8	37	24	40	0	0	-

Notas: En el panel de la izquierda,  $X_p$  representa la producción del sector como porcentaje de la producción total,  $M$  representa a las importaciones totales del sector,  $Ex$  son los porcentajes de exportación,  $X_c$  el porcentaje de consumo privado; en el panel del medio,  $M$  EE.UU. es el porcentaje inicial de importaciones provenientes de Estados Unidos sobre las importaciones totales,  $Ex$  EE.UU. es el porcentaje inicial de exportaciones que van a Estados Unidos; en el panel de la derecha están los aranceles:  $Nic - EE.UU.$  y  $Nic - ROW$  son los aranceles nicaragüenses para Estados Unidos y las importaciones de otros socios, respectivamente, y  $EE.UU. - Nic$  son los aranceles estadounidenses para las exportaciones nicaragüenses.

Fuente: MCS para Nicaragua con cálculos del autor.

La ventaja principal de este tipo de modelo es que representa el conjunto de la economía en un marco consistente y teóricamente sólido y que las características estructurales del país estudiado tienen una fuerte influencia en los resultados finales. El cuadro 4.3 muestra estas características para Nicaragua en cuanto a la participación sectorial en la producción bruta, las importaciones, las exportaciones y la demanda privada; el panel del medio detalla, para cada sector, el peso de Estados Unidos en todo el comercio exterior; el panel de la derecha compara los aranceles nicaragüenses respecto a los de Estados Unidos y otros socios, y los aranceles estadounidenses respecto a los productos nicaragüenses. Para facilitar la lectura, el panel inferior del cuadro muestra medidas de agregación de los sectores macro, aunque los 28 sectores reales del modelo aparecen en el panel superior. En los comentarios sobre los resultados de los simulacros de políticas, nos referimos a los datos de este cuadro constantemente.

La protección inicial de importaciones, tanto en su variabilidad de nivel y sectorial, se encuentra entre los elementos clave que determinan los resultados de las simulaciones. Los datos de los aranceles destacan tres características clave: a) la tasa general de protección ponderada es bastante baja, b) su dispersión es alta con una inclinación evidente hacia las importaciones agrícolas, c) los aranceles para Estados Unidos generalmente están por encima del promedio de aranceles ponderados para el resto del mundo.

**CUADRO 4.4****EFFECTOS SECTORIALES DE UNA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL UNILATERAL TOTAL**

		Importaciones y ventas locales					Exportaciones y producción			
		tm	ΔM	M/D	ΔS	ΔPd	ΔEx	Ex/Xp	ΔXp	ΔPx
Agricultura	Café	6	13	8	-1	-1,4	5	101	4	-0,2
	Azúcar de caña	0	0	0	1	-2,2	0	0	1	-2,2
	Granos básicos	26	55	11	-4	-6,8	27	3	-3	-6,6
	Otros productos agrícolas	5	6	14	0	-2,7	12	26	3	-2,1
	Ganado	2	2	4	1	-2,1	10	8	2	-2,0
	Silvicultura	1	-8	1	1	-4,1	19	2	1	-4,0
	Pesca	6	24	4	1	0,7	-2	6	1	0,7
Minas y energía	Minas	0	-5	85	-2	-1,1	3	55	1	-0,5
	Electricidad, gas y agua	6	12	2	-1	-2,1	8	0	-1	-2,1
	Distribución de agua	0	0	0	-1	-0,8	0	0	-1	-0,8
Alimentos procesados	Productos cárnicos y de pescado	10	25	4	-1	-1,8	6	53	2	-0,9
	Productos derivados del azúcar	7	18	1	-1	-1,2	4	33	1	-0,9
	Lácteos	9	18	18	-3	-2,3	6	22	-1	-1,8
	Otros alimentos	5	3	35	1	-3,9	18	7	2	-3,6
	Bebidas	6	12	8	-1	-1,8	6	3	-1	-1,7
	Tabaco	0	-2	85	-1	-0,5	1	96	0	-0,1
Otras manufacturas	Textil, confección y cuero	4	4	38	-2	-1,8	5	55	1	-0,9
	Productos de madera	5	7	23	-1	-2,0	7	12	-1	-1,7
	Productos de papel impreso	3	1	55	-3	-1,3	2	3	-3	-1,2
	Petróleo refinado	7	13	26	-6	-0,7	-3	8	-6	-0,7
	Químicos	2	0	71	-1	-1,7	6	18	0	-1,4
	Productos de cristal no-metálicos	2	2	35	-1	-0,7	2	7	-1	-0,7
	Productos metálicos	2	1	72	0	-1,6	7	16	1	-1,4
	Maquinaria y equipamiento	3	1	83	2	-2,9	15	73	10	-1,0
Servicios	Construcción	0	0	0	1	-0,5	0	0	1	-0,5
	Comercio	0	0	0	-1	-0,4	0	0	-1	-0,4
	Otros servicios	0	-3	5	0	-0,9	3	2	0	-0,9
	Servicios de transporte	0	-5	6	0	-1,6	6	9	0	-1,5
Total		3	2	23	-1	-1,5	6	12	0	-1,3

**CUADRO 4.4** (continuación)

	Importaciones y ventas locales					Exportaciones y producción			
	tm	$\Delta M$	M/D	$\Delta S$	$\Delta Pd$	$\Delta Ex$	Ex/Xp	$\Delta Xp$	$\Delta Px$
<b>Ponderación de los sectores agregados</b>									
Agricultura	12	23	7	-0,4	-2,9	7	23	1,1	-2,5
Alimentos procesados	5	6	21	-0,7	-2,9	7	23	1,1	-2,5
Minas y energía	0	-4	-48	-0,8	-1,6	3	12	-0,4	-1,5
Otras manufacturas	3	2	57	-2,9	-1,3	5	21	-1,6	-1,0
Servicios	0	-4	3	-0,2	-0,8	5	2	-0,1	-0,8

*Notas:* *tm* representa tasas arancelarias iniciales,  $\Delta M$  es la variación porcentual en los volúmenes totales de implementaciones con respecto a los niveles iniciales, *M/D* es la proporción de importaciones de la demanda nacional (la dependencia de importación sectorial, calculada usando niveles de preliberalización),  $\Delta S$  es la variación porcentual en los volúmenes de ventas nacionales de la producción interna,  $\Delta Pd$  es la variación porcentual de los precios nacionales para las ventas locales,  $\Delta Ex$  es la variación porcentual en los volúmenes de exportaciones, *Ex/Xp* la proporción de las exportaciones de la producción nacional (la orientación de las exportaciones sectoriales),  $\Delta Xp$  es el porcentaje de cambio en la producción nacional,  $\Delta Px$  el porcentaje de cambio en los precios de producción.

El cuadro 4.3 también indica que es posible que los productores agrícolas nicaragüenses afronten una fuerte competencia de las importaciones de Estados Unidos, que a pesar de sus considerables niveles de protección, gozan de un alto porcentaje de las importaciones totales de los productos agrícolas (41%). Anticipando los resultados que aparecen a continuación, es posible que una liberalización de las importaciones estadounidenses, que básicamente consiste en reducir la tendencia de importación antiagrícola, podría resultar en una mayor competencia de los sectores agrícolas con un potencial choque inicial negativo para los hogares fuertemente dependientes de ingresos agrícolas. Evidentemente este potencial resultado negativo se podría exacerbar por el nivel de agregación sectorial que se usa en el modelo. Es posible que en niveles sectoriales más refinados se encuentren las importaciones y productos nacionales complementarios más que sustitutos; sin embargo, los productos agrícolas son normalmente bastante homogéneos y, por tanto, sustituibles, por lo que no se debe descartar por completo el riesgo de impactos negativos.

#### *Liberalización unilateral para todos los socios comerciales*

Como se detalla anteriormente, el proceso de ajuste causado por esta reforma se describe inicialmente en términos de cambios en demanda y suministro sectoriales, como muestra el cuadro 4.4. Consideremos primero el lado de la demanda y las importaciones. Las tasas



arancelarias iniciales  $tm$ <sup>12</sup> son más altas en los sectores agrícola y de procesamiento de alimentos —especialmente en *granos básicos, productos de cárnicos y de pescado, productos derivados del azúcar y productos lácteos*—, por consiguiente, estos sectores podrían experimentar los mayores flujos en volúmenes de importación una vez que se elimine la protección, asumiendo, claro está, que los cambios de precios en la frontera se transmitan por completo a los consumidores nacionales a través de la economía nicaragüense y que sean precisos. El modelo predice un aumento en volúmenes de importaciones ( $\Delta M$ ) del 23% respecto a sus niveles iniciales para la agricultura y del 6% en sus niveles de preliberalización para el procesamiento de alimentos. No obstante, las importaciones no representan un gran porcentaje de la demanda local ( $M/D$ ) en la agricultura o en el procesamiento de alimentos. Por tanto, incluso con un (supuesto) alto nivel de elasticidad de sustitución entre producción local e importaciones ( $= 3$ ), el impacto del aumento de las importaciones en las ventas de bienes nacionales ( $\Delta S$ ) es bajo en estos sectores. De hecho, el modelo predice que otros sectores de manufactura sufren contracciones de ventas internas ligeramente mayores debido a su mayor dependencia inicial de las importaciones, a pesar de su nivel inicial de protección menor. Al igual que la dependencia de Nicaragua en la producción extranjera de bienes de capital, bienes intermedios y energía, las importaciones están por encima del 50% de la demanda local total para otros productos manufacturados y un poco menos para la energía y la minería. Para los otros sectores de manufactura, las importaciones más baratas sustituyen casi un 3% de la producción nacional.

Para el conjunto de la economía, estas bajas o moderadas pérdidas de participación en el mercado nacional se reflejan en pequeños declives de los precios de los productores en las ventas locales ( $\Delta Pd$ ). Algunos de estos efectos son mayores cuando se examinan los sectores desagregados; también es posible que sea necesario considerar sectores de producción altamente desagregados para poder identificar los productos básicos sensibles específicos.<sup>13</sup>

Estos efectos secundarios de la demanda y las importaciones están ligados a la respuesta al suministro que consideraremos a continuación. Para los productores de bienes exportables, la reducción de precios en los mercados locales ( $\Delta Pd$ ) junto con precios de exportación sin cambios crea incentivos para aumentar el porcentaje de ventas destinadas a los mercados extranjeros. Esta respuesta de exportación ( $\Delta Ex$ ) varía según sectores y está ligada al patrón de ventajas comparativas de Nicaragua, que según la distribución sectorial de exportaciones (la columna “Ex” en el cuadro 4.3) y la orientación de las exportaciones ( $Ex/Xp$  en el cuadro 4.4), se encuentra dentro de tres sectores principales: *café, productos cárnico y de pescado, y textiles y confección*. En estos sectores, el aumento de las ventas de ex-

<sup>12</sup> Hay que notar que la columna  $tm$  en el cuadro 4.4 es el promedio comercial ponderado de los aranceles nicaragüenses para Estados Unidos y el resto del mundo (que aparecen por separado en el cuadro 4.3).

<sup>13</sup> Generalmente estos análisis consideran datos con grados muy precisos de desagregación, llamados línea arancelaria. Aunque los datos comerciales pueden estar disponibles en este ámbito, las cifras de producción, consumo y otras variables importantes no lo están.

portación sirve para contrarrestar la disminución de las ventas internas y resulta en un aumento general de la producción sectorial ( $\Delta X_p$ ). En otros sectores<sup>14</sup> con una orientación exportadora más baja, el cambio en la producción sectorial es más o menos igual al cambio en las ventas locales ( $\Delta S$ ). Los sectores que gozan de un crecimiento impulsado por la exportación también registran reducciones de precios en su producción ( $\Delta P_x$ ) menores a las de los precios de ventas internas ( $\Delta P_d$ ). Esto se debe a que los precios de producción son una combinación (precios CES) de los precios fijos de exportación y los precios nacionales.

En resumen, la liberalización comercial, aun si consiste en la eliminación de una protección relativamente baja de toda la economía (3%), resulta en un ajuste sectorial considerable.<sup>15</sup> Dentro de la agricultura, los *granos básicos* son el único sector que registra una contracción, debido a sus altos aranceles y su baja orientación exportadora; mientras que, entre otros, el *café y otros productos agrícolas* gozan de crecimientos impulsados por las exportaciones mucho más significativos. Igualmente, en la porción de la economía no ligada a la agricultura, los sectores que compiten en exportaciones contratan y liberan recursos que se mueven hacia sectores menos protegidos o producen bienes para los mercados extranjeros. Si se consideran los promedios agregados, el sector macro de *alimentos procesados* actualmente registra cambios positivos de producción, mientras que los demás sectores macro (fuera del ámbito agrícola) experimentan contracciones moderadas.

Cambios en la remuneración de los factores, que aparecen en el cuadro 4.5, son otro aspecto importante del ajuste estructural causado por la reforma comercial. Los cambios en los salarios y el rendimiento del capital están ligados a cambios de precios de bienes a través de la tecnología de producción y el funcionamiento de los mercados de factores. Las diferentes tecnologías de producción se aproximan por las diferentes intensidades de los factores e insumos intermedios entre sectores, como muestra el cuadro 4.6, y los mercados de factores sirven para replicar las posibilidades de ajuste a corto plazo: el capital específico de cada sector, así como los sectores agrícolas y los sectores no agrícolas constituyen dos mercados segmentados para la mano de obra capacitada y sin capacitación.

---

<sup>14</sup> Debido a la clasificación sectorial, algunos sectores en el cuadro 4.4, especialmente *tabaco y maquinaria y equipo*, parecen gozar de gran intensidad en las importaciones y las exportaciones. La intensidad aparente en las exportaciones de estos sectores resulta de la división de los bajos niveles de exportaciones (probablemente reexportaciones) provenientes incluso de los niveles más bajos de la producción nacional. Las exportaciones de *tabaco y maquinaria y equipo* juntas representan sólo un 2% de las exportaciones totales.

<sup>15</sup> Debido al supuesto de cierre de la cuenta externa, específicamente al fijar los ahorros extranjeros, y la suposición de pleno empleo, la mayor expansión de los volúmenes de exportaciones respecto a los volúmenes de importaciones se compensa con una depreciación de la tasa de cambio real que se origina con la baja de los costos en los recursos internos; es decir, los sectores de exportación se expanden al emplear recursos con precios relativos que han disminuido por la disminución en su demanda en los sectores que compiten en las importaciones.

**CUADRO 4.5****CAMBIOS DE PRECIOS DE FACTORES A RAÍZ DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL TOTAL**

	$\Delta P$	$\Delta(P/CPI)$
<i>Segmento no agrícola</i>		
Mano de obra calificada	-0,3	2,1
Mano de obra no calificada	0,6	2,9
Capital	-0,6	1,8
Diferencia mano de obra calificada/no calificada		-0,9
<i>Segmento agrícola</i>		
Mano de obra calificada	-4,0	-1,6
Mano de obra no calificada	-6,3	-3,9
Capital	2,7	5,1
Diferencia mano de obra calificada/no calificada		2,5
<i>Índice de precios</i>		
Índice de precios de alimentos	-3,6	
Índice de precios no alimentos	-1,5	
IPC	-2,4	

Fuentes: Cálculos del autor de resultados del modelo.

Notas: La primera columna,  $\Delta P$ , representa la variación porcentual del precio de cada factor con respecto a los niveles iniciales, y  $\Delta(S/CPI)$  es la variación porcentual de la desviación del precio en el Índice de Precios al Consumidor.

En el segmento agrícola (que corresponde al sector macro *Agricultura* en los cuadros anteriores), el capital (incluyendo la tierra) registra un cambio positivo del precio real, y la mano de obra (capacitada y sin capacitación) experimenta reducciones. Los sectores agrícolas en expansión (destacados en el cuadro 4.6) son aquellos que usan capital con una intensidad relativamente mayor que los granos básicos, el sector contratista. De hecho, la combinación de los sectores de mayor producción, *café*, *otros productos agrícolas y ganado*, utiliza casi un 70% del valor agregado total del capital agrícola. Por otro lado, debido a la contracción de los sectores que requieren un alto nivel de mano de obra sin capacitación, el sector de los *granos básicos*, la mano de obra sin capacitación registra una reducción mayor que la mano de obra capacitada.

Considerando el segmento no-agrícola y teniendo en cuenta el panel inferior del cuadro 4.6, es fácil ver que los *Alimentos procesados*, el sector con la mayor expansión de producción, tiene un uso de capital relativamente intenso y, en términos de números de trabajadores (en vez del valor agregado que incluye tendencias de diferencias salariales) es el sector que usa el mayor número de trabajadores sin capacitación. El sector *otros productos manufacturados*, el sector que experimenta la mayor contracción, utiliza grandes cantidades de mano de obra sin capacitación pero no tanto como el sector de *alimentos procesados*. Estas

intensidades relativas en el uso de la mano de obra, combinadas con niveles iniciales de protección y cambios en producción, explican los movimientos salariales que se observan.

La combinación del choque comercial con esta estructura de producción explica por qué la mano de obra sin capacitación es el sector más beneficiado en el segmento no-agrícola, seguido por la mano de obra capacitada y el capital, como muestra el cuadro 4.5. Estos resultados son consistentes con las ventajas comparativas de Nicaragua, un país con abundante mano de obra sin capacitación, que se especializa en la producción de productos derivados de la agricultura y que depende de importaciones de bienes capitales intermedios, que normalmente se producen en sectores con alta utilización de trabajadores capacitados.

Incluso con mercados laborales segmentados, los sectores agrícolas y no agrícolas de la economía tienen fuertes interconexiones que determinan los resultados finales. Estos vínculos entre los sectores se ilustran en el cuadro 4.7 para los sectores agregados de *Agricultura y alimentos procesados*.<sup>16</sup> Ambos sectores afrontan grandes reducciones en sus promedios de protección de aranceles y grandes flujos de ingresos de importaciones; sin embargo, también gozan de los mayores beneficios de producción agregada. Esto se logra a través de cambios estructurales considerables que son cualitativamente diferentes para ambos sectores.

Para *la agricultura*, el ajuste principal consiste en una reducción de un solo subsector y una especialización en los sectores orientados a la exportación. Los precios para los bienes intermedios importados disminuyen con la eliminación de los aranceles, aunque debido al uso moderado de costos intermedios (35% del valor total de insumos), los ahorros en costos tienen que competir con importaciones más baratas en los mercados nacionales y, para aumentar la ventaja competitiva en los mercados de exportación, se tienen que hacer reducciones de precios de factores, lo cual también explica la reducción de los sueldos en Agricultura.

Para *alimentos procesados*, el flujo de ingresos de importaciones no resulta en grandes contracciones del sector porque los productores pueden seguir compitiendo en los mercados internos, ya que gozan de costos más bajos de producción debido al uso de intermediarios más económicos, que representan en promedio casi tres cuartas partes del valor total de los insumos. De hecho, la mayoría de estos insumos intermedios provienen de la agricultura, cuyos precios quedan reducidos después del choque comercial.

Los cambios en los precios de los factores, al igual que los ahorros de costos intersectoriales intermedios que mencionamos, ayudan a explicar por qué ciertos sectores registran una reducción o casi ningún incremento de importaciones después de la eliminación de los aranceles. Por ejemplo, la falta de incrementos en la importación de *ganado*, tras la apertura del mercado, se explica por el alza de las ventas nacionales de los productores lo-

---

<sup>16</sup> Estos dos sectores representan una tercera parte de la producción total y casi un 40% del total de empleo.

**CUADRO 4.6**

VALOR AGREGADO Y EMPLEO POR SECTOR Y FACTOR, Y USOS INTERMEDIOS POR SECTOR (%)

		Valor agregado						Empleo (número de trabajadores)					
		Intensidad sectorial				Porcentaje sectorial		Intensidad sectorial		Porcentaje sectorial			
		Sk	Usk	K&L	Xint	Sk	Usk	K&L	Sk	Usk	Sk	Usk	ΔXp
Agricultura	Café	3	66	31	29	7	21	10	1	99	4	10	4,4
	Azúcar de caña	2	27	71	40	2	3	7	2	98	4	5	0,8
	Granos básicos	6	77	17	29	17	31	7	2	98	41	55	-3,4
	Otros productos agrícolas	17	40	43	35	53	16	18	7	93	9	4	2,5
	Ganado	4	32	63	36	20	19	40	4	96	39	23	1,6
	Silvicultura	0	75	25	47	0	8	3	0	100	0	1	1,1
	Pesca	1	10	89	37	1	2	15	4	96	3	2	0,5
Minas y energía	Minas	9	73	18	48	0	2	1	5	95	0	1	0,5
	Electricidad, gas y agua	34	6	59	42	3	0	6	63	37	1	0	-0,6
	Distribución de agua	20	55	25	37	1	2	1	28	72	1	1	-1,1
Alimentos procesados	Productos cárnicos y de pescado	25	46	29	82	2	3	2	21	79	1	1	2,3
	Productos derivados del azúcar	12	33	55	70	0	1	3	11	89	0	1	0,7
	Lácteos	35	30	35	71	1	1	2	21	79	0	0	-1,0
	Otros alimentos	31	42	27	70	3	3	3	13	87	0	0	-1,0
	Bebidas	48	15	37	60	3	1	3	51	49	1	0	-1,2
	Tabaco	4	43	53	47	0	0	0	13	87	0	0	0,5
	Otras manufacturas	Textil, confección y cuero	20	72	7	50	2	6	1	22	78	5	6
Productos de madera		16	75	9	58	1	4	1	9	91	0	1	-0,5
Prod. de papel impreso		28	66	6	61	0	1	0	25	75	0	0	-2,9
Petróleo refinado		69	0	31	97	0	0	0	100	0	0	0	-5,8
Químicos		36	35	29	65	1	1	1	27	73	0	0	0,0
Productos de cristal no metálicos		29	62	9	72	1	1	0	12	88	1	1	-0,6
Productos metálicos		24	71	5	76	0	1	0	17	83	1	1	1,1
Maq. y equipamiento	31	63	6	76	0	0	0	20	80	1	2	10,2	
Servicios	Construcción	16	64	20	54	5	17	8	11	89	4	10	1,4
	Comercio	33	56	11	29	18	26	7	19	81	23	31	-0,6
	Otros servicios	40	21	39	36	55	24	61	35	65	55	32	-0,4
	Servicios de transporte	27	70	3	71	3	6	0	14	86	3	5	0,2
	Total	27	41	32	48	200	200	200	16	84	200	200	0,1

**CUADRO 4.6** (continuación)

	Valor agregado								Empleo (número de trabajadores)				
	Intensidad sectorial				Porcentaje sectorial				Intensidad sectorial		Porcentaje sectorial		
	Sk	Usk	K&L	Xint	Sk	Usk	K&L	Sk	Usk	Sk	Usk	$\Delta Xp$	
<b>Ponderación de los sectores agregados</b>													
Agricultura	6	48	46	35	100	100	100	3	97	100	100	1,1	
Alimentos procesados	31	34	35	72	10	9	13	15	85	4	8	1,1	
Minas y energía	26	31	43	42	4	4	8	24	76	2	2	-0,4	
Otras manufacturas	24	66	11	71	6	14	3	20	80	9	11	-1,6	
Servicios	35	37	28	41	80	73	76	25	75	85	79	-0,1	

Notas: Todos los valores del cuadro, excepto en la última columna, se calcularon con valores en el equilibrio inicial; las hileras resaltadas (con un fondo oscuro) son las que corresponden a los sectores en expansión.

La intensidad de cada sector suma 100% en cada uno, *Sk* representa la mano de obra capacitada, *Usk*

es la mano de obra sin capacitación, y *K&L* capital y tierra, respectivamente, *Xint* es el porcentaje de insumos intermedios en la producción total,  $\Delta Xp$  es el porcentaje de cambio en la producción nacional debido a la liberalización comercial total.

**CUADRO 4.7****ENLACES INTERSECTORIALES ENTRE LA AGRICULTURA Y EL PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS**

	Agricultura	Alimentos procesados
Tarifas iniciales, %	12	5
Intermediarios como % del producto	35	72
Porcentaje del total de insumos del sector:		
Agricultura	22	63
Alimentos procesados	13	14
Minas y energía	1	3
Otras manufacturas	52	14
Servicios	12	6

cales que producen con menores costos y pueden aumentar su participación en el mercado. Un marco de equilibrio parcial donde la reducción de aranceles sólo puede resultar en un aumento de importaciones y precios más bajos no podría considerar estos tipos de relaciones intersectoriales.

**CUADRO 4.8****EFFECTOS DEL CAFTA-RD EN LOS SECTORES ECONÓMICOS DE NICARAGUA**

		Importaciones y ventas locales					Exportaciones y producción			
		Tm	EE.UU.	ΔM	M/D	ΔS	ΔPd	ΔEx	Ex/Xp	ΔXp
Agricultura	Café	8	3	8	1	-0,6	3	101	3	-0,1
	Azúcar de caña	55	0	0	0	-1,3	0	0	0	-1,3
	Granos básicos	29	54	11	-4	-4,8	17	3	-3	-4,6
	Otros productos agrícolas	8	2	14	1	-0,5	10	26	3	0,1
	Ganado	4	5	4	1	-0,2	2	8	2	-0,2
	Silvicultura	1	-3	1	1	-2,2	10	2	1	-2,2
	Pesca	10	29	4	2	4,4	-15	6	1	4,0
Minas y energía	Minas	2	0	85	-1	0,2	-2	55	-1	0,1
	Electricidad, gas y agua	10	1	2	0	0,3	-1	0	0	0,3
	Distribución de agua	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0,5
Alimentos procesados	Productos cárnicos y de pescado	18	13	4	0	0,4	8	53	4	1,4
	Productos derivados del azúcar	8	2	1	0	-0,1	1	33	0	0,0
	Lácteos	12	11	18	-1	-0,3	0	22	-1	-0,3
	Otros alimentos	7	1	35	2	-1,9	11	7	3	0
	Bebidas	12	4	8	0	0,0	0	3	0	0,0
	Tabaco	4	0	85	-4	1,5	3	96	2	3,2
Otras manufacturas	Textil, confección y cuero	4	4	38	-1	-0,1	2	55	0	0,2
	Productos de madera	8	4	23	-1	-0,6	1	12	-1	-0,5
	Productos de papel impreso	3	1	55	-1	0,1	-2	3	-1	0,1
	Petróleo refinado	7	2	26	-1	0,0	0	8	-1	0,0
	Químicos	3	1	71	-1	-0,2	0	8	-1	0,0
	Productos de cristal no- metálicos	4	1	35	-1	0,2	-1	7	-1	0,2
	Productos metálicos	3	0	72	-1	-0,1	0	16	-1	-0,1
	Maquinaria y equipamiento	2	0	83	-2	-0,2	-1	73	-1	-0,1
Servicios	Construcción	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0,3
	Comercio	0	0	0	0	0,7	0	0	0	0,7
	Otros servicios	0	1	5	0	0,4	-2	2	0	0,4
	Servicios de transporte	0	0	6	0	0,2	-1	9	0	0,1
Total		4	2	23	0	0,0	4	12	0	0,1

**CUADRO 4.8** (continuación)

	Importaciones y ventas locales					Exportaciones y producción			
	Tm EE.UU.	$\Delta M$	M/D	$\Delta S$	$\Delta Pd$	$\Delta Ex$	Ex/Xp	$\Delta Xp$	$\Delta Px$
<b>Ponderación de los sectores agregados</b>									
Agricultura	21	22	7	0,1	-0,9	5	23	1,0	-0,7
Alimentos procesados	8	3	21	0,5	-0,4	6	28	1,9	0,0
Minas y energía	2	0	48	-0,2	0,3	-2	12	-0,4	0,3
Otras manufacturas	3	1	57	-0,8	-0,1	1	21	-0,5	0,0
Servicios	0	1	3	-0,1	0,4	-1	2	-0,1	0,4

Notas: Tm representa las tasas arancelarias iniciales, DM la variación porcentual en volúmenes totales de importación con respecto a los niveles iniciales, M/D la proporción de importaciones de la demanda nacional (la dependencia en importaciones sectoriales, calculada usando niveles de preliberalización),  $\Delta S$  la variación porcentual en los volúmenes de ventas nacionales de producción nacional,  $\Delta Pd$  la variación porcentual en los precios nacionales de ventas locales,  $\Delta Ex$  la variación porcentual en los volúmenes de exportaciones, Ex/Xp la proporción de exportaciones de la producción nacional (la orientación de las exportaciones sectoriales),  $\Delta Xp$  el porcentaje de cambio de la producción nacional,  $\Delta Px$  el porcentaje de cambio de los precios de producción.

### *La liberalización comercial bilateral del CAFTA-RD*

La liberalización comercial unilateral total funciona como punto de comparación para el acuerdo regional del CAFTA-RD. El cuadro 4.8 indica resultados sectoriales de la simulación de esta área regional de libre comercio. Esta política, que considera los diferentes orígenes de las importaciones, tiene efectos de diversión comercial que la creación de comercio puede o no compensar. Sin embargo, como mostramos a continuación, esta discriminación geográfica no es el aspecto más relevante a considerar en la evaluación de esta opción de política.

La liberalización de Nicaragua de las importaciones estadounidenses afecta solamente a una cuarta parte de las importaciones totales (como indica el cuadro 4.3) y, por tanto, tiene un impacto agregado más pequeño; sin embargo, el ajuste estructural general y la redistribución de recursos intersectoriales es muy significativa. Esto se debe al peso que tiene Estados Unidos en algunos sectores cruciales, como el 72% de importaciones de *granos básicos* y el 26% de exportaciones para los dos sectores principales de exportaciones de Nicaragua: *café* y *productos cárnicos y de pescado*. Obviamente, el CAFTA-RD incluye un acceso más amplio al mercado estadounidense para los productos nicaragüenses, pero como mostramos con mayor claridad en la siguiente sección, esta liberalización recíproca resulta en un choque positivo pero bastante pequeño. En el modelo, el aumento implícito del acceso al mercado se justifica aumentando los precios en las fronteras para los bienes exportados a



Estados Unidos, asumiendo implícitamente que los exportadores nicaragüenses no influyen en los precios nacionales de Estados Unidos y que pueden gozar de las ganancias totales que proveen los aranceles estadounidenses iniciales.<sup>17</sup> Debido al bajo nivel inicial de los aranceles estadounidenses, estas ganancias no son muy significativas.

Un acuerdo bilateral preferencial con Estados Unidos muestra ciertas divergencias relevantes de una liberalización total, especialmente con respecto a los cambios de precios de factores. Primero, la deflación general de precios que resulta de una reforma comercial parcial es más o menos igual a un cuarto de la deflación inducida por la eliminación total de aranceles (*ver* panel el panel inferior derecho del cuadro 4.10). Segundo, un acuerdo como el CAFTA-RD representa una liberalización concentrada geográficamente y sectorialmente. Consideremos nuevamente los porcentajes de importaciones provenientes de Estados Unidos del cuadro 4.3: el porcentaje promedio de la economía en general es del 24%; sin embargo las importaciones de *productos agrícolas* estadounidenses representan más del 40% de las importaciones totales en ese sector macro, con máximos de un 72% para el sector de los *granos básicos*, que es también el sector más protegido. Ahora bien, los aranceles para las importaciones estadounidenses son ligeramente más altos que los impuestos a otros socios (en los datos que se utilizan para estas simulaciones, que corresponden al año 2000). Por tanto, el aumento en las importaciones de bienes agrícolas inducidas por el CAFTA-RD equivale al 94% de las inducidas en una liberalización unilateral total, mientras que el promedio de la economía en general es del 76%. Estas distorsiones sectoriales explican por qué los rendimientos de los factores en el mismo segmento agrícola sufren cambios muy similares a los de una situación de liberalización total; de hecho, la contracción de los sueldos reales de la mano de obra sin capacitación permanece igual en ambos casos, mientras que las ganancias de factores en el sector no-agrícola registran un porcentaje más pequeño en comparación con el choque de liberalización total.

En resumen, el impacto en la remuneración de factores de las reformas comerciales, de los acuerdos de liberalización total y del CAFTA-RD que hemos examinado, deberá ser positivo para los trabajadores urbanos, tanto los asalariados como los que trabajan por cuenta propia con capital físico, pero podría ser negativo, al menos temporalmente, para los trabajadores rurales asalariados (aunque no necesariamente negativo para los agricultores de subsistencia). Para los hogares agrícolas que reciben parte de sus ingresos del capital y de la tierra, o incluso de actividades que no son agrícolas, los cambios desfavorables

---

<sup>17</sup> Un modelo regional de múltiples países que incluye el conjunto de la economía estadounidense, en vez del modelo actual de un solo país, podría rendir mejores cuentas de todos los efectos directos e indirectos de una liberalización de tarifas estadounidenses. Sin embargo, el método que aquí se utiliza —un modelo donde Estados Unidos aparece simplemente como un socio comercial más de Nicaragua— podría considerarse un formato reducido de un modelo más completo con múltiples países; sin embargo, aunque parece ser más atractivo desde un punto de vista teórico, presenta una mayor complejidad de datos y costos de implementación mucho más altos.

**CUADRO 4.9****CAMBIOS DE PRECIOS DE FACTORES A RAÍZ DEL CAFTA-RD**

	$\Delta P$	$\Delta(P/CPI)$	% de la liberalización total
<i>Segmento no-agrícola</i>			
Mano de obra calificada	0,7	1,2	60
Mano de obra no calificada	1,0	1,6	55
Capital	0,9	1,5	85
Diferencia mano de obra calificada/no calificada		2,6	
<i>Segmento agrícola</i>			
Mano de obra calificada	-2,0	-1,4	87
Mano de obra no calificada	-4,5	-3,9	100
Capital	4,1	4,7	92
Diferencia mano de obra calificada/no calificada		2,6	
<i>Índice de precios</i>			
Índice precios de alimentos	-1,4		39
Índice precios no alimentos	0,0		-1
IPC	-0,6		24

Fuentes: Cálculos del autor de resultados del modelo.

Notas: La primera columna,  $\Delta P$ , representa la variación porcentual del precio de cada factor con respecto a los niveles iniciales,  $\Delta(S/CPI)$  es el porcentaje de la variación del precio desinflado por el Índice de Precios al Consumidor; la columna, % de la liberalización total, demuestra la proporción porcentual de los cambios de precios reales en el escenario del CAFTA-RD con respecto al caso de liberalización unilateral total sin discriminación.

en los salarios agrícolas podrían tener un efecto menor. Cabe destacar también que la diferencia salarial entre los trabajadores cualificados y sin capacitación no cambia de forma significativa con este tipo de reforma comercial.<sup>18</sup>

#### *Desglosamiento del escenario del CAFTA-RD*

Para poder distinguir los efectos de acceso al mercado de aquellos que provienen de la propia liberalización arancelaria, la simulación del acuerdo comercial recíproco CAFTA-RD se ha dividido en dos reformas separadas: en la primera, Nicaragua elimina unilate-

<sup>18</sup> Es posible que este resultado no se mantenga bajo especificaciones distintas de producción en las que trabajadores cualificados, por ejemplo, se consideren un complemento del capital, en vez de sustitutos.

**CUADRO 4.10**

## DESGLOSAMIENTO DE LOS EFECTOS SECTORIALES DEL CAFTA-RD

	Liberalización unilateral de Nicaragua						Liberalización unilateral de Estados Unidos					
	Importaciones y ventas locales			Exportaciones y producción			Importaciones y ventas locales			Exportaciones y producción		
	$\Delta M$	$\Delta S$	$\Delta M$	$\Delta S$	$\Delta P_d$	$\Delta Ex$	$\Delta X_p$	$\Delta P_x$	$\Delta P_d$	$\Delta Ex$	$\Delta X_p$	$\Delta P_x$
Agricultura	19	-0,1	-1,9	5	1,0	-1,7	33	0,2	1,0	0	0,1	1,0
Alimentos procesados	1	0,5	-1,1	3	13	-0,9	1	-0,1	0,7	3	0,6	0,9
Minería y energía	0	-0,2	-0,2	0	-0,2	-0,2	0	0,0	0,5	-2	-0,2	0,5
Otras manufacturas	1	-0,7	-0,4	1	-0,3	-0,3	0	-0,2	0,3	0	-0,2	0,3
Servicios	-1	-0,1	-0,1	0	-0,1	-0,1	2	0,1	0,5	-2	0,0	0,5
Total	1	-0,1	-0,6	3	0,3	-0,5	1	0,0	0,6	1	0,1	0,6

Notas:  $\Delta M$  representa la variación porcentual en los volúmenes totales de importaciones con respecto a los niveles iniciales,  $\Delta S$  es la variación porcentual en los volúmenes de ventas internas de la producción nacional,  $\Delta P_d$  es la variación porcentual en los precios nacionales de venta local,  $\Delta Ex$  la variación porcentual en los volúmenes de exportaciones,  $\Delta X_p$  el porcentaje de cambio en la producción nacional,  $\Delta P_x$  el porcentaje de cambio en los precios de producción.

ralmente todos los aranceles para las importaciones de Estados Unidos y, en la segunda, Estados Unidos responde unilateralmente (v.gr., liberalización preferencial para las importaciones de Nicaragua).<sup>19</sup>

Como habíamos anticipado, la apertura del mercado nicaragüense corresponde a casi todo el choque del CAFTA-RD: la liberalización unilateral alcanza prácticamente tres cuartas partes o más de la variación en importaciones, exportaciones y producción nacional que se registra a raíz del caso recíproco. Como muestra el cuadro 4.10, en el caso de la liberalización unilateral de Estados Unidos, los efectos en las importaciones y ventas locales son más o menos tenues y los efectos más visibles consisten en alguna especialización adicional en exportaciones de productos de alimentos procesados.

Las dos liberalizaciones unilaterales presentan efectos de producción sectorial compatibles. Ambos inducen un crecimiento adicional de la agricultura y el procesamiento de alimentos, lo que ayuda a Nicaragua a explotar sus ventajas comparativas. Aunque Estados Unidos ya otorgó un acceso preferencial a las exportaciones nicaragüenses en el pasado, los aranceles estadounidenses que todavía se mantienen parecen inhibir el crecimiento

<sup>19</sup> Este desglosamiento no es exacto debido a que la secuencia en la que ocurren estas reformas es importante en los resultados finales. Sin embargo, en este caso en particular, dado que la magnitud de los choques no es muy grande, especialmente la reducción de los aranceles estadounidenses para productos nicaragüenses, el orden en que se efectúan las dos simulaciones resulta prácticamente indiferente.

**CUADRO 4.11**

## DESGLOSAMIENTO DE CAMBIOS DE PRECIOS DE FACTORES A RAÍZ DEL CAFTA-RD

	Liberalización unilateral Nicaragua			Liberalización unilateral Estados Unidos		
	$\Delta P$	$\Delta(P/CPI)$	% del CAFTA	$\Delta P$	$\Delta(P/CPI)$	% del CAFTA
<i>Segmento no-agrícola</i>						
Mano de obra calificada	0,0	1,1	86	0,6	0,2	14
Mano de obra no calificada	0,5	1,5	94	0,6	0,1	6
Capital	0,2	1,2	81	0,8	0,3	19
Diferencia mano de obra Calificada/no calificada		-0,4			0,1	
<i>Segmento agrícola</i>						
Mano de obra calificada	-3,2	-2,2	160	1,3	0,8	-60
Mano de obra no calificada	-5,2	-4,1	106	0,7	0,3	-6
Capital	2,1	3,1	67	2,0	1,5	33
Diferencia mano de obra Calificada/no calificada		2,1			0,6	
<i>Índice de precios</i>						
Índice precios alimentos	-2,0			0,6		
Índice precios no alimentos	-0,4			0,4		
IPC	-1,0			0,5		

Fuentes: Cálculos del autor sobre los resultados del modelo.

Notas: La primera columna,  $\Delta P$ , representa la variación porcentual del precio de cada factor con respecto a los niveles iniciales;  $\Delta(S/CPI)$  el porcentaje de variación del precio desinflado por el Índice de Precios al Consumidor; la columna % de CAFTA-RD, muestra la proporción porcentual de los cambios en precios reales de la liberalización unilateral con respecto al caso bilateral del CAFTA-RD.

potencial de algunos sectores clave de Nicaragua, por lo que un acceso total a los mercados estadounidenses podría resultar en algunas ventajas.

En cuanto a los efectos de los mercados de factores, el cuadro 4.11 sugiere que la eliminación sin reciprocidad de los aranceles de Nicaragua causa que los precios de los factores del segmento no agrícola varíen casi tanto como con el escenario del CAFTA-RD, lo cual le atribuye una pequeña contribución al cambio del precio total a la respuesta unilateral de Estados Unidos. Cabe destacar que las dos liberalizaciones unilaterales tienen efectos opuestos en los efectos de precios para los factores en el segmento agrícola. En el caso de la liberalización de aranceles por parte de Estados Unidos, los precios de factores suben por el aumento en la demanda de exportaciones y este efecto inflacionario no lo contrarrestan

los flujos de importaciones más baratas. Sin embargo, estos flujos de ingreso explican por qué los precios de los factores tienden a contraerse con la liberalización unilateral de Nicaragua, lo que demuestra que el acceso al mercado de EE.UU. mitiga los choques potencialmente negativos de los ingresos agrícolas asociados con la liberalización de los mercados agrícolas nicaragüenses. Finalmente, como estas simulaciones predicen pequeños efectos en el rendimiento de los factores, los efectos correspondientes en los indicadores de pobreza de Nicaragua (el índice de pobreza por cabeza y la brecha de pobreza) disminuyen bajo ambos escenarios en cantidades bastante pequeñas, como señalan Bussolo y Niimi (2005). Pero el efecto de reducción de pobreza que destacan estos autores a raíz del CAFTA-RD por sí solo es ligeramente más bajo que el efecto de pobreza que se predice de una reforma unilateral en Nicaragua; es decir, Bussolo y Niimi predicen que el porcentaje de familias pobres en Nicaragua bajaría en un 0,3% bajo el CAFTA-RD, pero sólo en un 1,6% bajo el escenario de liberalización total.<sup>20</sup>

## POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS Y LOS BENEFICIOS DINÁMICOS DEL COMERCIO EXTERIOR

La literatura científica sobre comercio exterior y crecimiento económico ofrece varias razones para explicar por qué las reformas comerciales y los acuerdos comerciales podrían tener efectos “dinámicos”, a diferencia de los beneficios estáticos, que se expusieron previamente. Este último término se usa para referirse al impacto de las políticas comerciales en factores que pueden afectar el índice de crecimiento a largo plazo de las economías en vías de desarrollo, en particular las inversiones agregadas, el progreso tecnológico y la calidad de las instituciones públicas. Las siguientes secciones examinan la literatura relevante y la evidencia empírica con respecto a estos canales de influencia.

### **A. Beneficios dinámicos del comercio exterior a través de inversiones extranjeras directas, innovación y la calidad de las instituciones**

#### *Inversiones extranjeras directas*<sup>21</sup>

Un aspecto específico del CAFTA-RD relevante en las decisiones sobre dónde invertir fue la adopción de las reglas de origen para determinar los bienes que se podrían beneficiar de las preferencias establecidas por el tratado. Estas reglas, que varían según los diferentes productos (*ver* capítulo 3), proveen nuevos incentivos para la localización de inversiones

<sup>20</sup> Estas cifras se calcularon en relación con un índice de pobreza nacional del 49,8%, que aparece como el nivel inicial de pobreza en Bussolo y Niimi (2005).

<sup>21</sup> Esta sección aparece en el capítulo 4 de Lederman, Maloney y Servén (2005), y el análisis econométrico fue realizado por Cuevas *et al.* (2002).

en la región del NAFTA en general, y en México en particular, en aquellas industrias donde los niveles existentes de integración regional se encontraban por debajo de los niveles que determinaban las reglas.

Pero el efecto de los tratados de libre comercio en la percepción de riesgos para las inversiones —el llamado “efecto de credibilidad”— puede ser más alto que el efecto de rentabilidad. Aunque el término “credibilidad” es un tanto abstracto, en este contexto abarca tres elementos distintos:<sup>22</sup>

- (i) el efecto de retención de las políticas comerciales de los acuerdos de libre comercio;
- (ii) el efecto de retención de las reformas más amplias (que van desde políticas de reglamentación y competencia hasta derechos de propiedad, cumplimiento de contratos y estabilidad macroeconómica); y
- (iii) el acceso garantizado a los mercados de los socios.<sup>23</sup>

Los diferentes convenios de preferencias comerciales implican diferentes combinaciones de (i), (ii) y (iii). Por ejemplo, la mayoría de los observadores considera que el acceso a la Unión Europea tiene efectos significativos en las tres dimensiones y especialmente en el área más amplia (ii), ya que el mercado único supone un marco normativo común para todos los miembros (dejando a un lado temas más amplios de unificación política). En el caso de un acuerdo regional de integración (RIA, por sus iniciales en inglés) como el NAFTA, los efectos principales muy posiblemente llegarán a través del canal de “acceso seguro” y el mantenimiento del compromiso de apertura comercial de México iniciado a finales de los años ochenta,<sup>24</sup> ya que el tratado incluye menos repercusiones automáticas que la Unión Europea en el entorno político general. No obstante, muchos analistas han expresado la opinión de que el efecto de reducción de riesgos del NAFTA también podría ser muy grande, pero es prácticamente imposible saberlo con certeza, ya que México sufrió una gran crisis financiera durante los primeros años del NAFTA y ha pasado relativamente poco tiempo desde entonces.<sup>25</sup>

Para medir el efecto del NAFTA en los flujos de inversiones extranjeras directas y aislarlo de los demás factores que afectan las inversiones extranjeras directas, veremos un

---

<sup>22</sup> Los diferentes efectos que entran dentro de “credibilidad” se definen en Whalley (1996). Ver también Schiff y Winters (1998).

<sup>23</sup> Cabe señalar que aunque los acuerdos de libre comercio no eliminan necesariamente los impuestos de antidumping, sí ofrecen mecanismos formales para la resolución de disputas. En este sentido, proporcionan una garantía de acceso ininterrumpido a los mercados.

<sup>24</sup> Esta conservación se enfatiza en Kehoe y Kehoe (1994).

<sup>25</sup> Ver como ejemplo, Leamer *et al.* (1995). México no ha sufrido otra crisis financiera principal desde la Crisis del Tequila de 1994-95, pero todavía no está claro que la ausencia de crisis se deba al NAFTA.

análisis econométrico sobre la influencia de los acuerdos de libre comercio en los flujos de inversiones directas. Posteriormente, utilizaremos las estimaciones empíricas para cuantificar la contribución relativa de la integración regional, de la globalización y de otros factores en la evaluación de las inversiones extranjeras directas en México. Este análisis puede servir para aclarar lo que se puede esperar en los países del CAFTA-RD.

El enfoque se describe en detalle en Cuevas *et al.* (2002), razón por la cual sólo ofrecemos un resumen en este informe. El análisis se centra en flujos agregados de inversiones extranjeras directas a 45 países durante 1980-2000.<sup>26</sup> Esta muestra incluye los mismos tratados de libre comercio que estudian Frenkel y Wei (1998).<sup>27</sup> El marco asume implícitamente que los tratados de libre comercio entre Norte-Norte, Norte-Sur y Sur-Sur son iguales en cuanto a los efectos de las inversiones extranjeras directas. Es importante destacar esto porque el NAFTA es el único acuerdo de libre comercio durante este período que Cuevas y sus coautores estudian. El modelo empírico relaciona las inversiones extranjeras directas con múltiples variables explicativas: las más pertinentes para este informe son las variables relacionadas con los acuerdos de libre comercio, que comprenden una variable ficticia que indica la asociación a algún acuerdo de libre comercio del país anfitrión (FTAMEM) y otro que capta la anticipación de asociaciones futuras (EXFTAMEM).<sup>28</sup> Asimismo, incluimos medidas del tamaño extendido del mercado en los tratados de libre comercio a los que pertenece el país anfitrión, basándonos en el PIB total de los miembros (FTAGDP). Se espera que estas variables tengan signos positivos si los tratados de libre comercio fomentan las inversiones extranjeras directas en los países miembros. Finalmente, para explorar los efectos potenciales de distracción de inversiones de los tratados de libre comercio, se utiliza una medida del grado de integración comercial de otros países (INTEGRACIÓN); esto representa básicamente una suma ponderada del PIB de todos los países de la muestra que participan en tratados de libre comercio, con la ponderación del PIB de cada país expresado como fracción del PIB mundial que cubren sus convenios de libre comercio.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Esto contrasta con otros documentos recientes que se centran en flujos o acciones de inversiones extranjeras directas bilaterales, que muchas veces utilizan modelos empíricos basados en variables de gravedad. Ver, por ejemplo, Levy-Yeyati, Stein y Daude (2001).

<sup>27</sup> Específicamente: ASEAN, AEL, el concepto actual de la Unión Europea, el NAFTA, el Grupo de los Tres, el Grupo Andino en su reciente reaparición, MERCOSUR y COMESA (que se incluye como un tratado de libre comercio potencial para el objetivo de este análisis).

<sup>28</sup> Los resultados a continuación corresponden al caso de una asociación en el tratado de libre comercio dos años antes de que suceda. También se usaron otros plazos de tiempo, pero no hubo cambios significativos en los resultados.

<sup>29</sup> Por tanto, un aumento en INTEGRATION que cuenta con un FTAGDP constante implicaría una disminución del atractivo para las inversiones extranjeras directas del país anfitrión en cuestión. Cabe decir que esta variable sólo tiene variaciones de series de tiempo.

El cuadro 4.12 muestra las estimaciones empíricas de los determinantes de inversiones extranjeras directas que se obtienen de esta especificación.<sup>30</sup> Se muestran cuatro variantes con diferentes combinaciones de las variables relacionadas con los acuerdos de libre comercio y las variables institucionales. En general, el poder explicativo de las ecuaciones empíricas es bastante satisfactorio dadas las muestras que se utilizan. Los resultados sobre las variables que capturan asociaciones a acuerdos de libre comercio apoyan la idea de que participar en un bloque comercial conlleva mayores flujos de inversiones extranjeras directas. La expectativa de asociación con un área de libre comercio (EXFTAMEM) tiene un impacto positivo en las inversiones extranjeras. El coeficiente excede consistentemente una tercera parte, lo cual indica que el anuncio de entrada inminente en un mercado regional mayor incrementa las inversiones extranjeras directas en esa proporción. El hecho de que la variable ficticia del área de libre comercio tenga un coeficiente con/sin relevancia estadística refleja la inclusión de ecuaciones con una medida de integración más directa, la extensión del tamaño del mercado (FTAGDP), que siempre resulta significativa. La elasticidad de las inversiones extranjeras directas con respecto a esta variable está entre un décimo y un séptimo, lo que implica que si un país se asocia a un área de libre comercio cinco veces el tamaño de dicho país, debería esperar que suban los flujos de inversiones extranjeras directas en un 50% o más. En contraste, no descubrimos ningún efecto significativo de la variable que capta la desviación de inversiones (INTEGRACIÓN), quizá debido a la rudimentaria naturaleza de esta medida.

En cuanto a las variables globales, el crecimiento mundial conlleva un coeficiente negativo en todos los casos, con una relevancia de cerca del 10%. Esto coincide con los descubrimientos que señalan Albuquerque *et al.* (2002) sobre el papel de los factores globales en los flujos de inversiones extranjeras directas: si consideramos que todo lo demás permanece constante, un crecimiento más rápido en el resto del mundo reduce el atractivo del país ante los inversionistas internacionales. Sin embargo, la tasa de interés internacional es generalmente insignificante. Finalmente, los flujos mundiales de inversiones extranjeras directas son altamente significativos y positivos, como cabe esperar.<sup>31</sup>

Entre los factores locales, la elasticidad de los flujos de ingresos de las inversiones extranjeras directas con respecto a las exportaciones es de aproximadamente del 0,7 y re-

---

<sup>30</sup> La variable dependiente es el flujo neto de inversiones extranjeras directas. Todas las variables con una dimensión monetaria se miden en dólares constantes y se expresan en registros. Se agregaron los efectos fijos de los países a todas las regresiones. Las causas endógenas podrían ser polémicas, especialmente en el caso del crecimiento del PIB. Sin embargo, las pruebas de especificación no pudieron rechazar su procedencia exógena. Hay experimentos adicionales en Cuevas *et al.* (2002).

<sup>31</sup> El hecho de que el coeficiente de las inversiones extranjeras directas globales sea más bajo que la unidad refleja que hay cada vez más beneficiarios de inversiones extranjeras directas importantes que quedan excluidos de la muestra por falta de datos completos. Nuestra medida de flujos totales de inversiones extranjeras directas no es la suma de los flujos que entran en los países de la muestra (que proviene de la base de datos del Banco Mundial), sino de un total mundial que aparece en el Informe Mundial de Inversiones de la UNCTAD.



**CUADRO 4.12**

REGRESIONES DE EFECTOS FIJOS EN EL REGISTRO DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS  
FRENTE A UNA ASOCIACIÓN EN UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO Y OTRAS VARIABLES

<b>Variable / Modelo</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
ftamembr	-0,211 <i>0,219</i>		-0,149 <i>0,249</i>	
expfta	0,377* <i>0,199</i>	0,437** <i>0,188</i>	0,341* <i>0,202</i>	0,389** <i>0,185</i>
lngjoint	0,158 <i>0,141</i>	0,162 <i>0,141</i>	0,256 <i>0,166</i>	0,253 <i>0,166</i>
lngdpfta	0,158** <i>0,072</i>	0,110** <i>0,053</i>	0,146* <i>0,079</i>	0,114* <i>0,059</i>
wrldgrwt	-0,072* <i>0,041</i>	-0,070* <i>0,041</i>	-0,100 <i>0,062</i>	-0,099 <i>0,062</i>
us1tbill	0,006 <i>0,020</i>	0,007 <i>0,020</i>	0,045 <i>0,039</i>	0,045 <i>0,039</i>
lnfdiwrl	0,747** <i>0,116</i>	0,744** <i>0,116</i>	0,617** <i>0,139</i>	0,614** <i>0,139</i>
gdpgrwth	0,034** <i>0,012</i>	0,033** <i>0,011</i>	0,0617** <i>0,139</i>	0,614** <i>0,139</i>
inflatio	-1,31E-04 <i>1,22E-04</i>	-1,47E-04 <i>1,21E-04</i>	-3,45E-05 <i>1,22E-04</i>	-4,31E-05 <i>1,21E-04</i>
curracct	-0,040** <i>0,011</i>	-0,041** <i>0,011</i>	-0,033** <i>0,013</i>	-0,033** <i>0,013</i>
relgniph	-2,491** <i>1,179</i>	-2,297** <i>1,061</i>	-5,493** <i>0,394</i>	-5,397** <i>1,384</i>
lnexport	0,748** <i>0,219</i>	0,719** <i>0,217</i>	0,638** <i>0,270</i>	0,620** <i>0,268</i>
lngdp	0,170 <i>0,240</i>	0,204 <i>0,237</i>	-0,036 <i>0,300</i>	-0,006 <i>0,296</i>
govstab			0,137** <i>0,048</i>	0,139** <i>0,048</i>
laworder			0,293** <i>0,066</i>	0,298** <i>0,065</i>
bureau			0,064 <i>0,080</i>	0,061 <i>0,079</i>
constant	-14,806** <i>1,796</i>	-14,498** <i>1,767</i>	-11,724** <i>2,142</i>	-11,518** <i>2,113</i>
R-sq:	0,4703	0,4696	0,4937	0,4934
otal	<i>0,8071</i>	0,8068	0,8250	0,8249

**CUADRO 4.12** (continuación)

<b>Variable / Modelo</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
No. observaciones	787	787	645	645
No. países	45	45	45	45

*Nota:* Los errores estándar aparecen en cursiva bajo los coeficientes correspondientes.

levante en todos los modelos, lo que sugiere que la apertura es uno de los principales atractivos para las inversiones extranjeras directas.<sup>32</sup> El crecimiento del país anfitrión también es positivo y significativo, lo cual posiblemente refleja el impacto positivo de la rentabilidad de las inversiones extranjeras directas y coincide, una vez más, con Albuquerque *et al.* (2002). La inflación generalmente tiene un efecto negativo en las inversiones extranjeras directas, como cabe esperar, pero no tiene relevancia estadística. Asimismo, el tamaño del mercado local, medido por el PIB, conlleva un coeficiente positivo pero insignificante. Por otro lado, el coeficiente negativo del balance de cuenta corriente en todas las regresiones parece reflejar la necesidad de financiación (impulsado posiblemente por inversiones nacionales) en vez de un ambiente macroeconómico inestable. Finalmente, la medida de los ingresos relativos per cápita (RELGNIPH) siempre lleva un coeficiente negativo significativo. Si, como se argumentó antes, los diferenciales de ingresos per cápita se sustituyen por salarios relativos, el resultado implica que los países *ceteris paribus* con los costos más bajos de mano de obra atraen flujos más grandes de inversiones extranjeras directas.<sup>33</sup>

Las últimas dos columnas del cuadro 4.3 incluyen las variables de calidad institucional, que llevan signos positivos relevantes, como cabe esperar, con la excepción de la calidad del indicador de burocracia, que no es significativa. En general, los coeficientes de las otras variables independientes muestran solamente cambios modestos, relacionados con las especificaciones anteriores.

El resultado clave de este análisis es el efecto positivo que tienen los tratados de libre comercio en los flujos de entrada de inversiones extranjeras directas en los países miembros. Esto concuerda con estudios empíricos anteriores sobre el impacto de los tratados de libre comercio, basados en una serie de marcos metodológicos que van desde simulaciones del modelo estructural (por ejemplo, Baldwin, François y Portes, 1997) hasta modelos de gravedad de inversiones extranjeras directas bilaterales (Levy-Yeyati, Stein y Daude, 2002).

<sup>32</sup> Aunque este resultado es consistente con las expectativas y los resultados previos sobre la influencia de la apertura, la simultaneidad es un problema potencial, ya que las inversiones extranjeras directas podrían enfocarse en los sectores comerciales y resultar en un desempeño más fuerte de las exportaciones. Sin embargo, es posible que ocurra un período de gestación largo entre las nuevas inversiones y las exportaciones, lo cual reduce el riesgo de simultaneidad.

<sup>33</sup> Albuquerque *et al.* (2002) analiza este resultado usando medidas directas de salarios reales para una muestra reducida de países.

Sin embargo, cabe destacar que el impacto estimado de los tratados de libre comercio es mucho menor de lo que han argumentado los proponentes del NAFTA, como ejemplo (por ejemplo, *ver* el sitio web del Representante de Comercio de Estados Unidos en Internet – [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)), ya que las inversiones extranjeras directas en México aumentaron en mucho más de un 40% (el efecto del NAFTA derivado de los resultados anteriores). Asimismo, los resultados sugieren que es la interacción de la participación en acuerdos de libre comercio con otros resultados económicos lo que causa un impacto, más que los acuerdos de libre comercio por sí solos. Finalmente, las variables que representan la calidad de las instituciones del sector público tienen efectos importantes e independientes en las inversiones extranjeras directas, lo que sugiere una vez más que la calidad de las instituciones es clave para atraer inversiones extranjeras directas, no solamente para mejorar la distribución de los factores de producción (mano de obra y capital) para fines productivos, como argumentamos en la sección anterior sobre los beneficios estáticos del comercio exterior.

No hay duda de que las inversiones extranjeras directas aumentan el capital social del país anfitrión y contribuyen a la tecnología que lo integra. Pero la evidencia de un efecto de desbordamiento tecnológico es escasa y pesimista. López-Córdova (2002) encontró un impacto directo *negativo* en las inversiones extranjeras directas en la productividad total de los factores (TFP, por sus siglas en inglés) de la misma industria, lo cual es consistente con otros estudios.<sup>34</sup> El anterior trabajo interseccional de Blomstrom y Wolff (1994) descubrió que tanto el índice de crecimiento de productividad de la mano de obra de las compañías locales, como su índice para alcanzar el nivel de las multinacionales, tenía una relación posi-

---

<sup>34</sup> Lipsey (2002), en un examen completo de los documentos al respecto, argumenta que hay amplia evidencia que indica que las compañías extranjeras tienden a ser al menos igual de productivas que las compañías nacionales y, por consiguiente, su presencia incrementa el promedio de productividad. La evidencia del efecto de desbordamiento positivo (*spillover effect*) de productividad de las compañías extranjeras es ambigua. La mayoría de la literatura sobre estos efectos emplea datos interseccionales y no considera las características que no se observan en los países. Los estudios que utilizan un cuadro de datos empresariales muchas veces descubren efectos insignificantes e incluso negativos (por ejemplo, Aitken y Harrison (1999) en Venezuela). Van Pottelsberghe, de la Potterie y Lichtenberg (2001) descubrieron que las inversiones en un país relativamente más avanzado en el ámbito técnico (que, por consiguiente, suman producción extranjera a la producción nacional) aumentan la productividad en el país desarrollado. Pero en el caso contrario, cuando se invierte en un país menos avanzado tecnológicamente, los resultados son insignificantes o negativos para el país anfitrión en vías de desarrollo. Baldwin, Braconier y Forslid (2000) descubrieron resultados mixtos en siete países de la OCDE y un cuadro de datos empresariales de Suecia; Braconier, Ekholm y Midelfart Knarvik (2000) no encontraron ningún efecto de desbordamiento en la productividad con las entradas de inversiones extranjeras directas, y la única variable en su muestra que afectaba la productividad total de los factores eran la investigación y el desarrollo del país. Xu (2000) usa un cuadro de datos sobre las transferencias tecnológicas de Estados Unidos y descubre un efecto de las multinacionales estadounidenses pero solamente para los países avanzados, aunque el efecto de competencia no parece incrementar la productividad. Kinoshita (2000) descubrió que había poca evidencia de efectos positivos de inversiones extranjeras directas en la República Checa de 1995-1998. Smarzynska (2002) no descubrió ningún impacto directo de inversiones extranjeras directas en Lituania en compañías de la misma industria, aunque sí existía un impacto para los proveedores afiliados de componentes.

tiva con el grado de propiedad extranjera de la industria. Sin embargo, los autores también señalan que es difícil distinguir un incremento de productividad en una compañía de aquellas situaciones en las que las compañías menos eficientes salen del mercado por falta de competitividad, por tanto, aumentando el índice promedio de crecimiento.

La evidencia macroeconómica del papel que juegan las inversiones extranjeras directas en el crecimiento de TFP también es pesimista. Primero, la mayoría de los estudios sobre la causalidad entre las inversiones y el crecimiento indica que las inversiones siguen al crecimiento (*ver*, por ejemplo, Loayza *et al.* 2002). Calderón, Loayza y Servén (2002) descubrieron que las inversiones extranjeras directas en los países en vías de desarrollo también ocurren después de un crecimiento nacional. Finalmente, Carkovic y Levine (2002, sinopsis) concluyen que “el componente exógeno de las inversiones extranjeras directas no tiene una influencia fuerte e independiente en el crecimiento”. Por consiguiente, parece necesario considerar el potencial papel que juegan la innovación nacional y las políticas educativas, ya que no podemos asumir que habrá un crecimiento rápido y automático a raíz de flujos de entrada de inversiones extranjeras directas.

### *Innovación y educación*

El canal más conocido para aumentar el crecimiento de la productividad a largo plazo del comercio exterior es la importación de tecnologías extranjeras en forma de bienes de capital (Keller, 2001 y 2002; Eaton y Kortum, 2002; Trejos y Cavalcanti, 2003; entre otros). En el caso de México con el NAFTA, Schiff y Wang (2003) presentan una evidencia empírica que sugiere que las importaciones de bienes de capital de Estados Unidos ha tenido un enorme impacto en la productividad industrial de México. Lo interesante es que las estimaciones econométricas de estos autores implican que un aumento marginal en las importaciones de bienes de capital ponderados por el gasto en investigación y desarrollo provenientes de Estados Unidos, resultó en un incremento del 5,5 al 7,5% en el nivel de productividad industrial mexicano en todos los factores, mientras que las importaciones de capital de Europa y otros países industrializados tuvieron efectos insignificantes. Estos resultados son consistentes con los cálculos que proporciona Keller (2002). Este autor descubrió que los beneficios en la productividad derivados de la importación de bienes de capital extranjeros disminuyen con la distancia geográfica de los socios comerciales. Este resultado por sí solo podría causar dudas en el canal de influencia, ya que la distancia geográfica afectaría la cantidad de comercio pero no necesariamente los efectos marginales de las importaciones de capital. Por tanto, es factible que los dramáticos efectos que captaron Schiff y Wang para México bajo el NAFTA se deban al mayor número de interacciones comerciales y al aprendizaje a través de contactos, en vez de ser el resultado de la magia de las importaciones de capital.

Recientes trabajos sobre innovación recalcan que la adopción de la tecnología existente tiene su precio. Empresas y países necesitan desarrollar una capacidad de “absorción” o “aprendizaje nacional” que, a su vez, se suponen funciones de gastos en investi-

gación y desarrollo.<sup>35</sup> Aunque muchos consideran que el aprendizaje solamente es pertinente para las ciencias básicas dedicadas a la expansión de conocimientos, Cohen y Levinthal (1991), entre otros, subrayan que el aprendizaje –conocer dónde están los límites y descubrir qué adaptaciones son necesarias– es la “otra cara” de la investigación y el desarrollo. De hecho, Pavitt (2001) argumenta que la inversión en investigación pura también es importante para los países en vías de desarrollo. Primero, porque las personas más familiarizadas con los límites de las ciencias básicas serán los más adecuados para preparar a los individuos encargados de resolver los problemas del sector privado. Segundo, porque ni las investigaciones más avanzadas fluyen con facilidad o gratuitamente de una frontera a otra, y los países en vías de desarrollo no pueden seguir dependiendo de lo que se crea en los países avanzados. Finalmente, Lederman y Sáenz (2003) presentan evidencia econométrica que sugiere que los resultados en innovación, en concreto las patentes per cápita, son una explicación importante de los niveles de desarrollo que se observan en todo el mundo.

Los bajos índices de inversión en investigación y desarrollo podrían deberse a los bajos rendimientos privado y social de la investigación y el desarrollo en los países en vías de desarrollo, aunque Lederman y Maloney (2003) estiman que el rendimiento económico de la investigación y el desarrollo, y la concesión de licencias para países con el nivel ingresos de Costa Rica son altos, alrededor de un 65%. Otros análisis estadísticos de Lederman y Maloney sugieren que la penetración financiera, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la capacidad de movilización de recursos gubernamentales y la calidad de las instituciones de investigación son determinantes clave de los esfuerzos de investigación y desarrollo en los países. El análisis preliminar que presentaron estos autores indica una ausencia notable del comercio exterior –un fuerte pronosticador de los esfuerzos nacionales en investigación y desarrollo. Es decir, después de considerar las variables mencionadas, el comercio internacional no parece ser un factor crucial en determinar cuánto invierte cada país en investigación y desarrollo.

Bajos niveles en innovación también podrían deberse a ineficacias en la forma como los recursos existentes se utilizan a través del Sistema de Innovación Nacional (NIS, por sus siglas en inglés). Una de las formas de calcular la eficacia de un NIS es examinar la forma como la investigación y el desarrollo se convierten en patentes comerciales y cómo la “elasticidad” de las patentes de investigación y desarrollo se comparan con el promedio mundial.<sup>36</sup> El capítulo 7 incluye una revisión de la eficacia del gasto en investigación y desarrollo en Costa Rica, El Salvador y otros países. En el caso de América Latina en gene-

---

<sup>35</sup> Para más información sobre las compañías, ver Cohen and Levinthal (1990), Forbes y Wield (2000), Griffith, Redding y Van Reenen (2003), Pavitt (2001); a nivel nacional, ver, por ejemplo, Baumol, Nelson y Wolf (1994).

<sup>36</sup> Bosch *et al.* (2005) discuten en detalle la forma como calculan estas elasticidades y cómo varían entre las diferentes regiones del mundo.

ral, los ejercicios econométricos descritos por Bosch, Lederman y Maloney (2005) muestran que la explicación principal de la ineficiencia en la región se debe a la falta de colaboración entre el sector privado y las organizaciones investigadoras, como las universidades.<sup>37</sup> Otros ejercicios estadísticos mostraron que la privilegiada posición de Costa Rica en comparación con el resto de los países de América Latina se debe a la mayor calidad de sus instituciones investigadoras y a la mayor colaboración con empresas privadas. El valor negativo de El Salvador se puede interpretar como un indicador del deficiente nivel que el país posee en patentes, en relación con el promedio de la OCDE.

El Salvador parece ser más ineficiente que el promedio de los países de América Latina y el Caribe. Otros ejercicios estadísticos mostraron que la ineficiencia de El Salvador sólo se puede explicar parcialmente con las variables que caracterizan el NIS, como la calidad de las organizaciones de investigación y su colaboración con el sector privado. Entender las carencias del NIS de El Salvador es un tema de análisis futuro.

Otro tema importante se refiere al rendimiento de América Central con respecto a los descubrimientos económicos, en particular la introducción de nuevos productos de exportación. Hausmann y Rodrik (2003a) proveen un marco teórico que sugiere que sin la intervención del sector público el mercado no provee incentivos para invertir en el descubrimiento de negocios nuevos y potencialmente lucrativos. De hecho, estos autores argumentan que un país como El Salvador puede revitalizar su crecimiento económico a través de subsidios al sector público para la introducir nuevos productos (Hausmann y Rodrik 2003b). Por otro lado, Klinger y Lederman (2004) encontraron evidencia que sugiere que los fallos del mercado podrían impedir los descubrimientos económicos, aunque estos autores también descubrieron que el crecimiento general de las exportaciones está asociado con aumentos subsecuentes en la probabilidad de gozar de descubrimientos de exportaciones (definidos como un episodio por medio del cual un país comienza a exportar productos que no se exportaban en absoluto al principio de un período anterior de diez años). Asimismo, Khan (2004) descubrió que la introducción de nuevos productos afecta el crecimiento económico a través del estímulo de inversiones de producción. Sin embargo, en América Central la cuestión es si las políticas que estimulan los descubrimientos económicos deben tener prioridad sobre otras necesidades políticas o no. Estos temas, incluyendo algunos relacionados con los problemas potenciales en investigación y desarrollo en América Central, se examinan en el capítulo 7 de este informe.

---

<sup>37</sup> Este resultado se obtuvo al calcular una función de patentes que incluye la interacción entre las inversiones de investigación y desarrollo y una variable ficticia para los países de América Latina y el Caribe. A la vez se calculó esta misma función pero incluyendo variables explicativas adicionales; entre ellas, las variables del *Global Competitiveness Report* (Informe de Competitividad Global) sobre la percepción que tiene el sector Privado en la calidad de las instituciones de investigación y el nivel de colaboración entre las compañías privadas y las universidades fueron las que eliminaron la significancia estadística de la variable de América Latina y el Caribe en su interacción con la investigación y el desarrollo. Ver Bosch et al. (2005), para tener mayores detalles.

### *Instituciones*

Aunque el papel de la calidad institucional en el fomento del desarrollo económico sigue siendo un área fértil en la investigación académica, existe evidencia suficiente que sugiere que la ley y el orden y la corrupción son factores clave en el proceso de desarrollo (*ver*, entre otros, a Acemoglu *et al.* 2001, Easterly y Levine 2003; Rodrik y Subramanian 2003). Expertos en economía subrayaron hace algún tiempo que cuando los recursos económicos se usan en actividades de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) o directamente improductivas, el nivel general de producción económica baja, debido a la distracción de estos factores potencialmente productivos. Krueger (1974) fue uno de los primeros en concentrarse en los efectos de las políticas públicas, incluyendo las políticas comerciales, a través de este efecto de distracción de recursos. Otros han presentado conclusiones de políticas de competencia más generales (Bliss y Di Tella, 1997). También hay evidencia que indica que las distorsiones de las políticas comerciales están positivamente correlacionadas con las medidas empíricas (aunque subjetivas) de corrupción (Dutt, 2002). Esta línea de razonamiento sugiere que el CAFTA-RD podría tener un efecto saludable en la producción general y potencialmente en el bienestar nacional, al reducir las actividades de búsqueda de rentas, lo que a su vez aumentaría el potencial de producción. A su vez, las actividades de búsqueda de rentas de agentes privados podrían fomentar la corrupción pública y viceversa.

Pero, ¿ayuda el comercio en realidad a mejorar los indicadores de corrupción? ¿O existen otros factores que explican tanto la incidencia del comercio internacional en la economía nacional como la incidencia en la corrupción? El cuadro 4.13 presenta los resultados de Lederman, Loayza y Soares (2005) sobre los determinantes (de las percepciones) de corrupción nacional en todo el mundo durante el período 1984–2000. A diferencia de la literatura anterior, esta evidencia sugiere que las instituciones políticas, como el predominio y los años de experiencia bajo gobiernos democráticos, son predicciones más fuertes y sólidas de las medidas internacionales contra la corrupción que el contacto con el comercio internacional. Los detalles de las dos técnicas econométricas utilizadas para derivar los dos conjuntos de estimaciones consistentes se encuentran al pie del cuadro 4.13. En cualquier caso, los resultados sugieren implicaciones políticas importantes: que no se debe esperar que el comercio internacional abra caminos significativos por sí solo en la lucha contra la corrupción en América Central (al menos en un futuro próximo). En su lugar, los gobiernos deberán fomentar políticas productivas para mejorar los mecanismos formales de rendición de cuentas, tales como iniciativas de transparencia (publicación de presupuestos, permitiendo un tiempo suficiente para recibir comentarios públicos sobre los cambios en la legislación y la protección de la libertad de prensa). A largo plazo, es posible que la gobernabilidad democrática misma, a través de mecanismos formales de control y equilibrio del poder, se convierta en la base de gobiernos transparentes y economías más fuertes. No obstante, ciertos elementos del CAFTA-RD requieren transparencia pública en los suministros gubernamentales y cambios en normatividad, lo cual reduce el nivel de cambios legislativos discrecionales que pueden fomentar la corrupción en los sectores

públicos de América Central. Además, el CAFTA-RD también obliga a los gobiernos a implementar sus propias legislaciones en materia laboral y medioambiental, lo que también reduce la posibilidad de aplicar leyes selectivamente. Por consiguiente, los acuerdos comerciales modernos como el CAFTA-RD, cuyo alcance se extiende más allá de los asuntos comerciales, siguen siendo prometedores en la lucha contra las deficiencias institucionales.

## **B. Los efectos de crecimiento de los acuerdos de libre comercio (TLC)<sup>38</sup>**

Los párrafos anteriores han examinado la información escrita que trata de los efectos dinámicos potenciales del comercio exterior a través de resultados intermedios, como las inversiones extranjeras directas, la innovación y la calidad de las instituciones públicas. Esta sección se centra en la evidencia referente a los efectos generales de los tratados de libre comercio en el índice de crecimiento del PIB per cápita en los países.

En esta sección examinamos si es posible que el CAFTA-RD tenga un impacto en el crecimiento económico. Aunque nuestros resultados empíricos proporcionan ciertas indicaciones, no esperamos que ofrezcan estimaciones precisas del impacto de los acuerdos de libre comercio en el crecimiento económico. Los resultados proveerán el impacto de crecimiento promedio de los tratados de libre comercio después de considerar toda una gama de factores específicos de cada país. Puesto que los países y sus instituciones difieren en una multitud de maneras, tanto medibles como no medibles, sería ideal que los resultados empíricos logran capturar las circunstancias idiosincrásicas de cada nación. Dadas las limitaciones obvias de los datos y puesto que la mayoría de los países en la región generalmente sólo han tenido experiencia con un acuerdo de libre comercio regional (o con ninguno), no es posible hacer un análisis estadístico de las experiencias anteriores de cada país. Por consiguiente, el análisis empírico que se realiza es un análisis interseccional de un cuadro de datos por secciones cronológicas que utiliza la experiencia de 132 países durante un período de 30 años. Los 30 años de datos están divididos en seis períodos de crecimiento de cinco años cada uno y los países que se incluyen comprenden países desarrollados y países en vías de desarrollo, además de unos 151 episodios de países en acuerdos comerciales regionales. La descripción completa de los datos se encuentra en el cuadro A6 del apéndice.

Como punto de partida para el análisis empírico, comenzamos por calcular un modelo de crecimiento con una matriz de efectos fijos que incluye el número de acuerdos de libre comercio regionales para determinar si pueden explicar el crecimiento económico. También hemos agregado algunas variables económicas y políticas importantes de factores externos e internos que también pueden influir en el crecimiento económico, para confirmar la solidez de los resultados. Posteriormente, tenemos en cuenta la posible ten-

---

<sup>38</sup> Esta sección fue redactada por David Gould (Banco Mundial) y William Gruben (Reserva Federal de Dallas).



**CUADRO 4.13**

DETERMINANTES DE LA CORRUPCIÓN INTERNACIONAL. ¿IMPORTA REALMENTE EL COMERCIO?

Técnicas de estimación	Orden de probabilidad				Método OLS			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
democ	-0.1580 0.1302 0.2250	-0.5238 0.1547 0.0010	-1.8054 0.3149 0.0000	-0.7097 0.2368 0.0030	-0.2078 0.1195 0.0820	-0.4598 0.1227 0.0000	-1.2111 0.2009 0.0000	-0.6140 0.1870 0.0010
presid	1.0367 0.1030 0.0000	0.4324 0.2028 0.0330	1.2732 0.3340 0.0000	1.1194 0.2710 0.0000	0.9261 0.0907 0.0000	0.3591 0.1679 0.0330	0.7589 0.2237 0.0010	0.8403 0.2150 0.0000
reelect	-0.2244 0.1375 0.1030	0.0429 0.1810 0.8130	-0.3354 0.2929 0.2520	-0.3062 0.2609 0.2410	-0.2329 0.1254 0.0630	0.0385 0.1477 0.7940	-0.1668 0.2153 0.4390	-0.2676 0.2149 0.2140
dstab	-0.0340 0.0024 0.0000	-0.0423 0.0032 0.0000	-0.0410 0.0055 0.0000	-0.0453 0.0049 0.0000	-0.0272 0.0019 0.0000	-0.0307 0.0022 0.0000	-0.0234 0.0033 0.0000	-0.0284 0.0035 0.0000
state	-0.0968 0.0425 0.0230	0.1525 0.0543 0.0050	0.4359 0.1015 0.0000	0.1625 0.0768 0.0340	-0.1039 0.0370 0.0050	0.0828 0.0407 0.0420	0.1693 0.0618 0.0060	0.0759 0.0557 0.1730
list	-0.1654 0.0860 0.0550	0.0426 0.1035 0.6810	-0.0817 0.1733 0.6370	0.3171 0.1472 0.0310	-0.1553 0.0683 0.0230	-0.0018 0.0689 0.9790	-0.0501 0.0904 0.5800	0.1937 0.0909 0.0330
control	0.1628 0.0955 0.0880	-0.0574 0.1068 0.5910	-0.4270 0.1864 0.0220	-0.1001 0.1429 0.4830	0.1419 0.0825 0.0860	-0.0413 0.0808 0.6090	-0.3092 0.1112 0.0060	-0.0667 0.1028 0.5170
press	-0.0113 0.0022 0.0000	-0.0056 0.0031 0.0690	-0.0210 0.0061 0.0010	-0.0014 0.0043 0.7500	-0.0099 0.0020 0.0000	-0.0043 0.0024 0.0740	-0.0152 0.0042 0.0000	-0.0006 0.0033 0.8500
govrev			0.0389 0.0098 0.0000				0.0239 0.0065 0.0000	
transf			-0.0632 0.0221 0.0040				-0.0184 0.0110 0.0950	
open			0.0000 0.0030 0.9930				-0.0015 0.0019 0.4510	
lngdp				-0.1826 0.1412 0.1960				-0.1940 0.1056 0.0670
tyr15				-0.1090 0.0443 0.0140				-0.0469 0.0304 0.1230
leg_brit		0.2598 0.1122 0.0210	0.3293 0.2510 0.1900	0.6279 0.1672 0.0000		0.1518 0.0844 0.0730	0.1735 0.1485 0.2430	0.3470 0.1216 0.0040
elf		0.0123 0.0021 0.0000	0.0210 0.0040 0.0000	0.0109 0.0029 0.0000		0.0100 0.0016 0.0000	0.0132 0.0024 0.0000	0.0103 0.0020 0.0000

(continúa)

**CUADRO 4.13** (continuación)

Técnicas de estimación	Orden de probabilidad				Método OLS			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Períodos variables	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Vars. reg/nature	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
No. observaciones	1.158	1.010	490	605	1.158	1.010	490	605
Pseudo R <sup>2</sup> /R <sup>2</sup>	0,24	0,33	0,45	0,38	0,57	0,70	0,79	0,74

Obs.: Errores estándar y valores *p* por debajo de los coeficientes. *Dep var* es el índice de corrupción *ICRG* (0 a 6, valor más alto: mayor corrupción). Las *vars ind* son (*d* de variable ficticia): democracia *d*, presidencial *d*, posibilidad de reelección *d*, tiempo de estabilidad democrática, indicador de elecciones locales para gob estatal, control gubernamental de legislaciones *d*, índice de libertad de prensa, ingresos gob (% PIB), transferencias del gob central a otros niveles (% PIB), apertura comercial (importaciones como % del PIB), *ln* de PIB per cápita, promedio de educación de la *pob* mayor de 15, tradición legal británica *d*, índice de fraccionamiento étnico-lingüístico, período *d*'s, región *d*'s (Asia Este y Pacíf., Eur. Este y Asia Cent., Med. Oriente y Áfr. Nor., Asia Sur, Áfr. Subsahara y Am. Lat. y Caribe) y variables naturales (sin acceso a costas *d*, área, tropical *d*, long y lat). *govrev*, *transf*, *open*, *Ingdp* y *tyr15* retrasados. Las regresiones incluyen todas las obs disponibles 1984-97. Se usan errores estándar grandes. Términos de intercep. para cada nivel de corrupción (1-6) no se reportan.

Fuente: Lederman, Loayza y Soares (2005, cuadro 7).

dencia de selectividad (v.gr., la decisión de firmar un acuerdo de libre comercio podría determinarse de forma endógena por el estado de la economía), teniendo en consideración explícitamente la decisión de algún país de entrar en un acuerdo de libre comercio.

### Regresiones de mínimos cuadrados ordinarios de efectos fijos

#### Modelo base

Comenzamos este examen con un análisis estándar del panel de datos que utiliza un modelo de regresión de efectos fijos y períodos de crecimiento de 5 años. Nuestro modelo base es el modelo de crecimiento Solow con medidas para las inversiones en capital físico y en capital humano. El modelo de cálculo base de tiene la siguiente forma:

$$\hat{Y}_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i \text{CountryDUM}_i + \lambda_1 \ln(Y_{t-1}) + \lambda_3 \ln(K) + \lambda_4 \ln(H) + \mu \quad (1)$$

Aquí,  $\hat{Y}_t$  representa el crecimiento del PIB per cápita real durante el período *t*, *CountryDUM<sub>t</sub>*, es una variable ficticia específica del país,  $Y_{t-1}$ , es el nivel inicial del PIB per cápita real, *K* son las inversiones de capital físico, *H* son las inversiones en capital humano y  $\mu$  es el término de error.

Como indica la columna 1 del cuadro 4.14, el modelo base estándar Solow generalmente se comporta como anticipamos: encontramos una convergencia condicional de los

índices de crecimiento como indica el coeficiente negativo y estadísticamente significativo sobre el valor inicial del logaritmo del PIB per cápita, y las inversiones de capital físico tienen un impacto positivo estadísticamente significativo en el crecimiento. Sin embargo, el sustituto que usamos para las inversiones en capital humano (el registro de inscripciones en la escuela secundaria como porcentaje de la población total para el grupo de edad que corresponde a la edad de educación secundaria) es negativo y no relevante estadísticamente. A pesar de usar medidas alternativas para medir las inversiones en capital humano, tales como los índices de matrículas en las escuelas primaria y terciaria como sustitutos de las inversiones en capital humano, las medidas de la inversión en capital humano no resultaron significativas. Los resultados indicaron que las inversiones en educación, al menos para los períodos de crecimiento de cinco años, no parecen tener un impacto significativo en el crecimiento. Sin embargo, estos resultados pueden deberse al relativamente corto período de crecimiento (períodos de 5 años) o a la falta de un buen sustituto para las inversiones en capital humano.

#### *Acuerdos comerciales regionales*

La regresión 2 del cuadro 4.14 (columna 2) incluye una medida para el número de acuerdos de libre comercio regionales en vigor. Para tener en cuenta la posibilidad de que los tratados de libre comercio regionales puedan firmarse durante el período de crecimiento de cinco años, el valor de la variable es la porción del período que está en vigencia; por ejemplo, si un país firma su primer acuerdo regional de libre comercio en 1971, el valor de la variable es cero para antes de 1970, equivalente a 0,8 durante el período de crecimiento de 5 años entre 1970-75 y equivalente a 1 después de eso (o hasta que se firme otro acuerdo regional de libre comercio). Como indica la regresión 2, los tratados de libre comercio regionales indican un impacto positivo y significativo en el crecimiento. El coeficiente de la variable es 0,008, lo que sugiere que un acuerdo regional de libre comercio añadiría alrededor de 0,8 puntos porcentuales al crecimiento anual si todo lo demás permanece constante.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Berthelon (2003) calcula los efectos de los acuerdos de libre comercio regionales en el crecimiento utilizando una variable ficticia para el período en el que el país entra en un acuerdo de libre comercio regional, ponderada por el tamaño del porcentaje del PIB mundial representado por los socios comerciales del tratado de libre comercio. El autor también crea otra variable que toma el valor de esta variable pero la mide en relación con el tamaño del porcentaje del propio país en el PIB mundial. Aunque Berthelon encuentra un valor positivo significativo en esta variable, nosotros no descubrimos ningún resultado significativo utilizando una variable ponderada similar, ni tampoco descubrimos que los efectos de los tratados de libre comercio regionales sean significativamente más fuertes entre países del Norte (desarrollados) y los países del Sur (en vías de desarrollo) o entre ningún otro tipo de socios en acuerdos de libre comercio regionales (Sur-Sur o Norte-Norte). Aunque sí descubrimos que los efectos de crecimiento son mayores en los tratados de libre comercio entre Norte y Sur, no son significativamente diferentes a aquéllos entre Sur-Sur o Norte-Norte. Es posible que la razón por la cual no pudimos replicar los resultados de Berthelon se deba a que nuestros conjuntos de datos no son idénticos en cuanto a períodos de tiempo o países, y a que tengamos diferentes variables de control en la regresión (incluyendo crecimiento mundial y otras variables).

Las regresiones de 3 a 7 añaden varias variables de control al modelo comparativo de crecimiento con los efectos del acuerdo de libre comercio regional. Después de incluir estas variables de control progresivo en el modelo comparativo en la variable de los acuerdos comerciales regionales, descubrimos que la variable del acuerdo comercial regional mantiene su relevancia estadística, mientras que la intensidad de su impacto en el crecimiento cae marginalmente (de un impacto del 0,8% en el crecimiento anual al 0,7%). En lo que se refiere a las demás variables: el crecimiento real del PIB mundial tiene efectos de desbordamiento (*spillover effects*) significativos y positivos en el crecimiento del país (entre un 0,7% y un 1,1%); el comercio exterior como porcentaje del PIB del país también tiene un impacto positivo y significativo en el crecimiento del país, pero mucho menor que el impacto del efecto de desbordamiento del crecimiento de los ingresos mundiales (de un 0,04 a un 0,02%); como cabe esperar, la prima del mercado negro tiene un impacto negativo y significativo en el crecimiento, aunque el impacto es relativamente pequeño (solamente de -0,0004 a -0,0006%) y el nivel de relevancia es menor (de un 95 a un 85%); el consumo gubernamental como porcentaje del consumo total es negativo, como esperábamos, pero es relevante estadísticamente; el saldo fiscal como porcentaje del PIB es positivo, como cabía esperar, y es altamente significativo, lo que sugiere que saldos fiscales más altos (ya sea debido a mayores ingresos durante una expansión económica, o por restricciones fiscales por cobros tributarios más altos o por recortes de gastos) están asociados con un crecimiento económico mayor. Un incremento de un punto en el saldo fiscal como porcentaje del PIB se asocia con un aumento de aproximadamente 0,1% en el crecimiento anual. Finalmente, el índice de libertad política y cívica tiene una relación positiva con el crecimiento económico, pero no tiene relevancia estadística.

La elección de liberalizar (en otras palabras, el período en el que un acuerdo regional de libre comercio se implementa) está asociado con un mayor crecimiento adicional del PIB real –aproximadamente el mismo efecto que el número de liberalizaciones– un 0,8% del crecimiento anual, pero no es relevante estadísticamente debido en parte a la colinealidad múltiple (por definición, un aumento en el número de liberalizaciones siempre va asociado con la elección de liberalizar). Al juntar el efecto a largo plazo de la variable de acuerdos comerciales regionales con el impacto inicial a corto plazo, vemos que los efectos del futuro próximo podrían tener un impacto con el doble de intensidad que el crecimiento a largo plazo.

Otros ejercicios, que no se incluyen en este estudio, utilizaron períodos de crecimiento de diez años en vez de períodos de cinco años. Esto reduce el número de observaciones en la dimensión de series cronológicas a casi la mitad, pero los efectos de la variable del acuerdo comercial regional es sólo ligeramente más baja (alrededor de un 0,6% en comparación a un 0,7%) y continúa siendo relevante estadísticamente al nivel de 95% o mayor cuando se incluyen todas las variables de control. Los signos de las variables de control fueron en términos generales muy similares a las regresiones de cinco años, pero la relevancia de las variables de control bajó en general a un nivel de menos del 90% cuando se incluye el saldo fiscal como porcentaje del PIB en la ecuación de

**CUADRO 4.14**  
**CUADRO DE REGRESIONES CON EFECTOS FIJOS, 1970-2000 (PROMEDIO DE 5 AÑOS)\***

	1	2	3	4	5	6	7
Registro inicial PIB real p.c. (\$)	-0,017 (-3,27)	-0,021 (-3,89)	-0,024 (-4,37)	-0,035 (-6,28)	-0,032 (-5,02)	-0,033 (-5,10)	-0,034 (-5,14)
Registro matrículas en esc. secund. (%)	-0,004 (-1,26)	-0,009 (-2,52)	-0,006 (-1,64)	-0,003 (-0,76)	-0,007 (-1,61)	-0,007 (-1,48)	-0,007 (-1,51)
Registro del % de inversiones del PIB (%)	0,016 (3,90)	0,017 (4,15)	0,015 (3,68)	0,014 (3,24)	0,013 (2,58)	0,013 (2,63)	0,013 (2,68)
Número tratados de libre comercio regionales	0,008 (3,59)	0,008 (3,59)	0,007 (3,23)	0,008 (3,51)	0,007 (3,15)	0,007 (2,90)	0,007 (2,83)
Crecimiento mundial del PIB (%)	0,011 (5,37)	0,010 (5,36)	0,011 (5,37)	0,010 (5,36)	0,007 (3,69)	0,007 (3,45)	0,007 (3,47)
Comercio exterior del PIB (%)	0,0004 (5,13)	0,0004 (5,13)	0,0004 (5,13)	0,0003 (3,19)	0,0002 (2,20)	0,0002 (2,08)	0,0002 (2,07)
Recargo del mercado negro (%)	-0,000006 (-2,22)	-0,000006 (-2,22)	-0,000006 (-2,22)	-0,000006 (-2,22)	-0,000004 (-1,70)	-0,000004 (-1,67)	-0,000004 (-1,66)
Consumo del gobierno (%)	-0,0002 (-0,81)	-0,0002 (-0,81)	-0,0002 (-0,81)	-0,0002 (-0,81)	-0,0001 (-0,43)	-0,0001 (-0,50)	-0,0001 (-0,52)
Saldo fiscal en proporción al PIB (%)	0,001 (3,46)	0,001 (3,46)	0,001 (3,46)	0,001 (3,46)	0,001 (3,46)	0,001 (3,57)	0,001 (3,59)
Libertad de liberalización	0,008 (1,11)	0,008 (1,11)	0,008 (1,11)	0,008 (1,11)	0,008 (1,11)	0,008 (1,09)	0,008 (1,11)

**Cuadro 4.14** (continuación)

	1	2	3	4	5	6	7
Libertad							0,002 (0,66)
Constante	0,134 (3,06)	0,171 (3,83)	0,145 (3,16)	0,241 (5,04)	0,255 (4,61)	0,260 (4,70)	0,258 (4,66)
R observaciones	743	743	743	655	557	557	556
R-sq adentro	0,058	0,076	0,144	0,202	0,206	0,208	0,209
R-sq entre	0,002	0,002	0,049	0,008	0,015	0,016	0,019
F- estadística	13,13	13,25	17,99	16,01	12,22	11,12	10,14

\* Estadísticas T entre paréntesis. Variables dependientes: Crecimiento PIB per cápita actual.

regresión. El saldo fiscal como porcentaje del PIB es significativo a un nivel del 99% y parece dominar el impacto de las demás variables de control que afectan el crecimiento en el futuro a corto plazo que muestra el cuadro 4.14. Durante un período de tiempo más largo, una política fiscal más prudente podría ser un sustituto mucho más fuerte para las políticas que el efecto del crecimiento económico (excluyendo las inversiones y las políticas comerciales) que cualquier otra de las variables de control por sí mismas. Finalmente, cabe mencionar que otros ejercicios econométricos que se basan en cálculos de Arellano y Bond (1991) indican que los resultados concernientes al efecto crecimiento promedio de los tratados de libre comercio no se vieron afectados por el cambio en la metodología, lo que sugiere que los resultados mencionados hasta ahora son bastante sólidos.

#### *Sesgo de selectividad en la elección de liberalización*

En esta sección tomamos en consideración que los acuerdos comerciales regionales puedan elegirse durante períodos de crecimiento mayor que el nivel de crecimiento normal y, como consecuencia, podrían ser el resultado y no la causa del mayor crecimiento. Uno de los problemas del análisis empírico anterior (al igual que el utilizado en otros estudios sobre comercio exterior y crecimiento económico) es que se basan en la suposición implícita de que la decisión de entrar en un acuerdo de libre comercio es exógena y no depende del estado de la economía u otros factores que, a su vez, podrían estar relacionados con el crecimiento. Esta suposición podría ser demasiado restrictiva, sin embargo. De hecho, durante períodos de expansión económica, es posible que los sectores que compiten por las importaciones sean menos capaces de presionar en contra de un comercio exterior más libre si ven que la economía general está creciendo. La mano de obra en los sectores de importación quizá pueda notar que el empleo y los sueldos suben, lo que posiblemente les haga menos dispuestos a ir en contra de un comercio exterior más abierto—incluso si los beneficios no son tan grandes como en otros sectores. En la literatura sobre la economía política del proteccionismo se ha observado que las presiones proteccionistas son mayores durante los períodos de contracciones económicas; de lo que se deriva que las presiones proteccionistas son menores durante los períodos de expansión (*ver*, por ejemplo, Lederman, 2005, y la literatura que se cita en el estudio).

En otras palabras, la decisión de entrar en un acuerdo de libre comercio podría estar determinada por fuerzas endógenas de la economía y el potencial de crecimiento futuro. Puede ser que los acuerdos de libre comercio se firman durante períodos de crecimiento económico más alto que el crecimiento promedio, y que los acuerdos no sean la causa del crecimiento. Puede que aquellos países con reformas económicas previas, con apoyo financiero internacional y mejor potencial de crecimiento económico sean los más proclives a seguir negociaciones de libre comercio, debido al apoyo de los exportadores y la falta de presiones proteccionistas de los grupos de interés de importaciones competidores.

En los países que experimentan un crecimiento económico más débil, una contracción o perspectivas limitadas, dinámicas políticas internas y proteccionismo, las presiones proteccionistas quizá sean más difíciles de superar.

Si la decisión de entrar en un acuerdo de libre comercio es endógena, ¿cómo afectará la corrección de estas fuerzas endógenas potenciales el impacto estimado de los tratados de libre comercio regionales en el crecimiento económico? Para responder a esta pregunta presentamos un marco simple que analiza el crecimiento y la elección política; y a continuación se discuten las técnicas econométricas que se usan para los cálculos de dicho modelo.

### *Especificaciones del modelo de selectividad*

Las ecuaciones (3) a (5) describen el modelo comparativo de crecimiento con la opción endógena de entrar en un acuerdo de libre comercio. El modelo evalúa si el crecimiento de la producción difiere considerablemente entre los períodos en los que se firma un acuerdo de libre comercio. El modelo sigue el análisis previo de que la libertad de liberalizar es endógena, y las tendencias de selectividad se resuelven explícitamente. El modelo se especifica así:

$$\hat{Y}_i = \alpha Y_{i-1} + \beta D_i + \gamma X_i + \delta n_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$d_{is} = \alpha Z_{is} + \gamma n_i + \eta_{is} \quad (3)$$

$$D_i = 1 \text{ if } d_{is} > 0 ; D_i = 0 \text{ if } d_{is} < 0 \quad (4)$$

En la ecuación (2), el crecimiento real del PIB para cada período es una función del PIB inicial, una variable ficticia que indica si el país  $i$  firmó un acuerdo de libre comercio durante el período,  $D_i$ , es un vector de las características interna y externa del entorno del país,  $X_i$ , tales como el crecimiento mundial, el saldo fiscal y la prima del mercado negro, un vector de las variables ficticias específicas del país  $n_i$  (efectos fijos) para tener en cuenta las diferencias de las tendencias de crecimiento únicas de cada país y un término de error que incluye factores de crecimiento no observables específicos de cada país (este tema se trata con mayor profundidad a continuación) y las interferencias aleatorias. Las ecuaciones (3) y (4) especifican la decisión política: un país firma un acuerdo regional de libre comercio en un período  $s$  si la variable latente  $d_{is}$  sube por encima de cero. La opción de esta ecuación política se basa en la premisa de que la opción de entrar en un acuerdo regional de libre comercio depende del beneficio neto que un país espera recibir de un comercio exterior más libre y de las presiones de los grupos de interés locales. La variable latente es una función de un vector de características,  $Z_{is}$ , que incluye variables rezagadas, tales como el crecimiento del PIB per cápita real, el nivel inicial del PIB per



cápita, el crecimiento mundial del PIB per cápita, el porcentaje del comercio exterior del PIB, el índice de libertad política, las variables ficticias que representan las “tendencias de libre comercio” para tener en cuenta las variables que no se especifican para los años ochenta y noventa, y un vector de variables ficticias (efectos fijos) específicas a cada país.

El cuadro 4.15 muestra los resultados del modelo que explícitamente tiene en consideración las tendencias potenciales de selectividad al optar por la liberalización comercial. Se muestran por separado las técnicas de máxima verosimilitud y de estimaciones, pero los resultados son muy similares. En resumen, las tendencias de selectividad no parecen ser un problema significativo de la variable estimada de riesgo (tendencias de selectividad) en ambas ecuaciones ( $\hat{H}$ ) y no se calcula que tenga relevancia estadística. A pesar de que en años anteriores el crecimiento fue más bajo de lo normal, y el crecimiento mundial por encima de lo normal se considera una buena predicción para firmar acuerdos de libre comercio regionales, ninguno de los procedimientos de cálculos (la técnica de verosimilitud máxima o de estimaciones por separado) presenta disminuciones considerables de los coeficientes o en la relevancia de las variables de los acuerdos comerciales regionales. Por consiguiente, la evidencia sugiere que las fuerzas endógenas en la decisión de liberalización no parecen ser un problema significativo ni cambia el resultado que indica que los acuerdos de libre comercio regionales tienden a incrementar el crecimiento económico.

#### *Impacto potencial en los pobres*

Habiendo establecido que el efecto de un acuerdo de libre comercio en el crecimiento per cápita anual es un aumento en los índices de crecimiento per cápita de un 0,6% por año, la repercusión en la tasa de pobreza puede estimarse aproximadamente utilizando elasticidades de la pobreza respecto a los cambios en el crecimiento económico. Dichas elasticidades permiten calcular los cambios en las tasas de pobreza que resultan del crecimiento económico, manteniendo otros factores constantes (distribución de la renta incluida) y están disponibles para la mayoría de los países centroamericanos en recientes estudios del Banco Mundial. El cuadro 4.16 presenta los cambios estimados en las tasas de pobreza y de extrema pobreza cinco años después de la implantación del CAFTA-RD, asumiendo que el efecto de crecimiento estimado se materializa para los cinco países. Los resultados sugieren que las reducciones de pobreza generales podrían variar por país, de 0,6 puntos porcentuales en Costa Rica a 1,6 en Guatemala. El rango correspondiente a los índices de extrema pobreza van de 0,3 puntos porcentuales en Costa Rica a 1,3 en Honduras. Esto se traduce en una reducción absoluta en el número de pobres en cinco años de aproximadamente 530.000 en el conjunto de los cinco países, y de 380.000 de los extremadamente pobres.

**CUADRO 4.15****MODELO DE EFECTOS, 1970-2000 (PROMEDIO DE 5 AÑOS)\***

	<b>Estimaciones de máxima verosimilitud</b>	<b>Estimaciones por separado</b>
<i>Crecimiento del PIB per cápita real</i>		
Registro inicial PIB real p.c. (\$)	-0,039 (-2,90)	-0,039 (-3,88)
Registro matrículas en esc. secund. (%)	-0,0003 (-0,05)	-0,0004 (-0,06)
Registro del % de inversiones del PIB (%)	0,007 (0,46)	0,007 (1,02)
Crecimiento mundial del PIB (%)	0,0063 (2,57)	0,006 (2,60)
Comercio exterior del PIB (%)	0,00003 (0,19)	0,00003 (0,19)
Recargo del mercado negro (%)	-0,00001 (-0,57)	-0,00001 (-0,94)
Consumo del gobierno (%)	0,0003 (0,91)	0,0003 (0,84)
Saldo fiscal en proporción al PIB (%)	0,001263 (2,62)	0,001 (2,28)
Libertad de liberalización	0,0103 (1,39)	0,011 (1,45)
Número de tratados de libre comercio regionales	0,006 (2,48)	0,006 (2,42)
<i>Elección de liberalización</i>		
Crecimiento retrasado per cápita real del PIB	-9,701 (-1,7)	-9,569 (-2,11)
2 períodos retrasados de crecimiento per cápita del PIB real	-14,511 (-2,11)	-14,322 (-2,77)
Registro retrasado del nivel del PIB per cápita real	2,42493 (2,18)	2,420 (3,01)
Crecimiento mundial retrasado del PIB per cápita real	0,427 (2,28)	0,434 (2,61)
Porcentaje retrasado del comercio exterior del PIB	-0,017 (-1,39)	-0,017 (-1,62)
Índice retrasado de libertad	0,455 (1,46)	0,454 (1,59)
Variable ficticia para 1980	-0,821 (-2,25)	-0,818 (-2,48)
Variable ficticia para 1990	-0,047 (-0,11)	-0,042 (-0,13)
Riesgo (H)	-0,001 (-0,20)	-0,002 (-0,32)
Observaciones	297	297
Wald Chi Square	...	325,59
Log pseudo-likelihood	552,11	...

\* Estadística Z entre paréntesis.

**CUADRO 4.16****EFFECTOS A CINCO AÑOS DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS**

	Índice de pobreza (%)			Índice de pobreza extrema (%)		
	2005	2010	Diferencia	2005	2010	Diferencia
Costa Rica	20,4	19,8	-0,6	6,0	5,7	-0,3
El Salvador	36,4	35,0	-1,4	14,7	14,1	-0,6
Guatemala	55,9	54,3	-1,6	15,5	14,4	-1,1
Honduras	63,1	61,9	-1,2	45,7	44,4	-1,3
Nicaragua	45,6	44,7	-0,9	14,9	14,2	-0,7

*Nota:* Los índices de pobreza de 2005 son estimaciones del Banco basadas en los datos oficiales más recientes. Las estimaciones de 2010 asumen un índice de crecimiento per cápita del 0,6% anual y las elasticidades de pobreza se han tomado del más reciente estudio de Cálculo de la Pobreza del Banco Mundial. Las elasticidades de Costa Rica se derivaron utilizando resultados de López y Servén (2005).

## CONCLUSIONES Y PRIORIDADES EN LAS POLÍTICAS PARA LOS BENEFICIARIOS DEL CAFTA-RD

El capítulo 4 examina varios análisis que se efectuaron para evaluar los impactos potenciales del CAFTA-RD en los países de América Central. Esta sección comienza recalando que la teoría estándar de los beneficios del comercio exterior indica que dichos beneficios dependen de la capacidad de una economía de cambiar su estructura de producción. De lo contrario las ganancias se limitan a beneficios en el ámbito de consumo, las cuales permiten que los agentes internos consuman una serie de productos por menor valor que el que imperaría sin reformas comerciales. Por tanto, los beneficios de una transformación de producción pueden ser considerablemente más altos que las ganancias del lado del consumo por sí solo. Las conclusiones se refieren a los análisis estadísticos de los beneficios del intercambio comercial.

En cuanto a los análisis empíricos de los beneficios estáticos potenciales que surgen del intercambio comercial, la evidencia en el capítulo subraya dos factores complementarios: La infraestructura que afecta los costos de transporte internacional y el ambiente normativo. Existen evidencias fuertes que indican que las exportaciones a los mercados de Estados Unidos se beneficiarán de este cambio de preferencias unilaterales (CBI) con un acuerdo de libre comercio; pero quizá más importante aún, los costos de transporte (flete, seguro) tienen un efecto fuerte e importante sobre el valor de las exportaciones, sin importar el tipo de tratamiento preferencial. Asimismo, la evidencia que se examina sugiere que los beneficios comerciales, en cuanto al aumento per cápita del PIB, dependen del ambiente regulatorio que determina la velocidad con que las empresas y los traba-

jadores pueden cambiar sus sectores de operación y empleo. Por tanto, una agenda complementaria para mejorar el impacto del CAFTA-RD deberá considerar estos factores, aun cuando se preocupe por los beneficios estáticos del intercambio comercial.

Los análisis de equilibrio parcial de los efectos sectoriales potenciales del CAFTA-RD sugieren que los principales ganadores a largo plazo del acuerdo estarían concentrados en la industria textil, excluyendo los impactos de la eliminación de cuotas mundiales en este sector. No obstante, estos análisis no logran capturar efectos potenciales en sectores hoy de pequeño tamaño económico, ya que tienden a predecir efectos proporcionales al nivel inicial de exportaciones de cada sector; además presentan dificultades técnicas, como por ejemplo el tratamiento de las restricciones que imponen las reglas de origen. Asimismo, estos modelos de equilibrio parcial no consideran los efectos de las reformas comerciales en la economía en general, ya que no tienen en cuenta las interacciones intersectoriales de los mercados de factores y de los mercados de productos.

Este capítulo también presenta los resultados simulados de un modelo llamado “Modelo Computable de Equilibrio General” (CGE, por sus iniciales en inglés) para Nicaragua, ligado a los datos de las encuestas de hogares en este país, lo que permite obtener las implicaciones de los resultados macroeconómicos del modelo sobre los cambios en los mercados de mano de obra no cualificada y sobre la pobreza. De hecho, bajo un conjunto restrictivo de condiciones (por ejemplo: mercados laborales segmentados, falta de efectos dinámicos, transmisión efectiva de reducciones arancelarias a precios relativos de productores o ninguna otra reforma comercial unilateral), el CAFTA-RD podría causar un leve efecto positivo en el bienestar general de Nicaragua (ingreso per cápita), pero con un efecto (positivo) pequeño en la pobreza total, así como un potencial de afectar adversamente los hogares rurales pobres del país. Por tanto, así como con los otros análisis estadísticos, los resultados indican que el CAFTA-RD no es por sí solo la clave para reducir sustancialmente la pobreza en América Central, aunque los resultados de este modelo deben interpretarse con precaución, ya que sufren de las limitaciones obvias de las suposiciones teóricas y empíricas.

El resto del capítulo se dedica a explorar los beneficios dinámicos potenciales del CAFTA-RD. La primera parte cubre la evidencia con respecto al efecto potencial de los acuerdos de libre comercio y el intercambio comercial en general sobre el nivel de inversión extranjera, los niveles de corrupción y la innovación. La evidencia existente indica que las inversiones extranjeras directas responden indirectamente a los acuerdos de libre comercio, al mejorar el impacto de las exportaciones y el PIB sobre dichas inversiones. La evidencia de corrupción indica que el intercambio comercial podría carecer de un efecto directo sobre ésta y, por tanto, no se deben esperar grandes beneficios dinámicos en la calidad de las instituciones públicas provenientes del impacto del comercio exterior por el CAFTA-RD. El proceso de consolidación democrática parece ser mucho más importante en la reducción de la corrupción, aunque algunos de los aspectos del CAFTA-RD que presionarán a los gobiernos a reforzar el cumplimiento de sus propias leyes podrían resultar beneficiosos. La literatura existente sobre los temas de innovación y descubri-

miento económico indica un panorama mixto: por un lado, los esfuerzos de innovación podrían no estar asociados con la incidencia del comercio exterior; por el otro, la probabilidad de observar episodios de “descubrimiento económico” aparenta tener una correlación positiva con el crecimiento general de las exportaciones.

Este capítulo también examina los desafíos y resultados econométricos a través de la investigación de la conexión empírica que existe entre los tratados de libre comercio, y su consecuente crecimiento económico, con una muestra grande de países. El resultado principal es que el índice de crecimiento per cápita del PIB tiene una relación positiva con la participación de los países en algún tratado de libre comercio. Este descubrimiento es fuerte porque es constante usando varias variables de control y métodos econométricos alternativos. A diferencia de la evidencia disponible hasta hoy, la nueva evidencia arroja un aumento en el crecimiento del PIB de aproximadamente 0,6% al año durante los siguientes cinco años a la firma del tratado, sin que este resultado esté afectado por el tipo de socio con el que se firmó el tratado de libre comercio. En contraste, un estudio empírico anterior, que utilizó un conjunto de variables de control y diferentes especificaciones empíricas, encontró que el acceso a los mercados más grandes tiene un efecto mayor en el crecimiento que los tratados de libre comercio con socios más pequeños. En cualquiera de los casos, aparentemente existe suficiente evidencia que indica que los tratados de libre comercio pueden ayudar a acelerar el ritmo del desarrollo económico, al menos durante un período de cinco años después de su implementación, ya que a largo plazo, el nivel estable de ingresos será determinado por una multitud de factores adicionales y, a medida que las economías se enriquecen, su ritmo de crecimiento debe disminuir paulatinamente. Por tanto, cabe concluir que el CAFTA-RD no va a resolver definitivamente los problemas de desarrollo económico de América Central, aunque sí puede hacer una aportación positiva.

La evidencia examinada debe dejar claro que los análisis ex ante de los efectos potenciales del CAFTA-RD (y las reformas comerciales en general) continúan siendo un arte en vez de una ciencia, puesto que los resultados son altamente susceptibles a supuestos teóricos y a diferentes métodos empíricos. Los capítulos 5, 6 y 7 de este informe ofrecen más pautas sobre la “agenda complementaria” que es necesario adoptar para obtener los mayores beneficios de este tratado. Esta “agenda complementaria” incluye políticas para ayudar a los grupos que puedan verse perjudicados, así como el desafío de desarrollo económico a largo plazo en el contexto del CAFTA-RD.

## APÉNDICE TÉCNICO

### LOS BENEFICIOS DEL COMERCIO EXTERIOR PARA LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS Y SU TRASFONDO TEÓRICO

La finalidad de este apéndice es resumir el modelo de un libro de texto sobre los beneficios del comercio exterior, resaltando el papel de los beneficios derivados del consumo

así como los beneficios de la transformación productiva de una economía abierta de pequeño tamaño. El punto de partida es una suposición simplificada estándar, por la que asumimos que la economía produce dos categorías amplias de productos: 1 y 2. Además, cada uno de los bienes se produce con mano de obra y tecnología específica para el sector, lo que determina la cantidad de mano de obra necesaria para producir una unidad de cada bien. Así, las ecuaciones (1) y (2) que figuran a continuación representan las funciones de producción de cada uno de los bienes, en donde  $a_1$  y  $a_2$  representan la salida por unidad de mano de obra para cada sector, y  $L_1$  y  $L_2$  representan el número de trabajadores dedicados a la producción de cada uno de ellos.

$$Q_1 = a_1 \cdot L_1 \quad (1)$$

$$Q_2 = a_2 \cdot L_2 \quad (2)$$

Consecuentemente, la fuerza laboral total de la economía ( $L$ ) es simplemente la suma de los trabajadores en los sectores 1 y 2, como expresa la ecuación (3). Esta suposición también implica que el índice de participación de la mano de obra no cambia, o que la economía mantiene un nivel constante de empleos igual a  $L$ . Como argumentamos en este capítulo y subsecuentemente en el capítulo 5, las políticas gubernamentales diseñadas para ayudar en el proceso de ajuste podrían ser decisivas para mantener un nivel determinado de empleo total, a medida que los precios relativos cambian debido a las políticas comerciales (CAFTA-RD).

$$L = L_1 + L_2 \quad (3)$$

De ahí, el límite de producción de la economía, que representa las cantidades de los dos bienes que se pueden producir cuando toda la mano de obra ( $L$ ) se dedica a su producción, se puede expresar como la cantidad de los bienes 1 ( $Q_1$ ) que se pueden obtener si toda la mano de obra trabaja en esa industria, y la cantidad de bienes 2 ( $Q_2$ ) que se pueden producir si toda la mano de obra se dedica a este otro sector 2. En otras palabras, el límite de producción de la economía en este modelo simple es la línea que une estas dos posibilidades de producción máxima. Este límite de producción se expresa formalmente en la ecuación (4):

$$Q_1 = a_1 \cdot L - \left( \frac{a_1}{a_2} \right) \cdot Q_2 \quad (4)$$

En este marco, la composición de la producción depende de las tecnologías disponibles en esta economía comparadas con las tecnologías de producción del resto del mundo (o de los socios comerciales de esta economía). Aquí asumimos que la economía en consi-

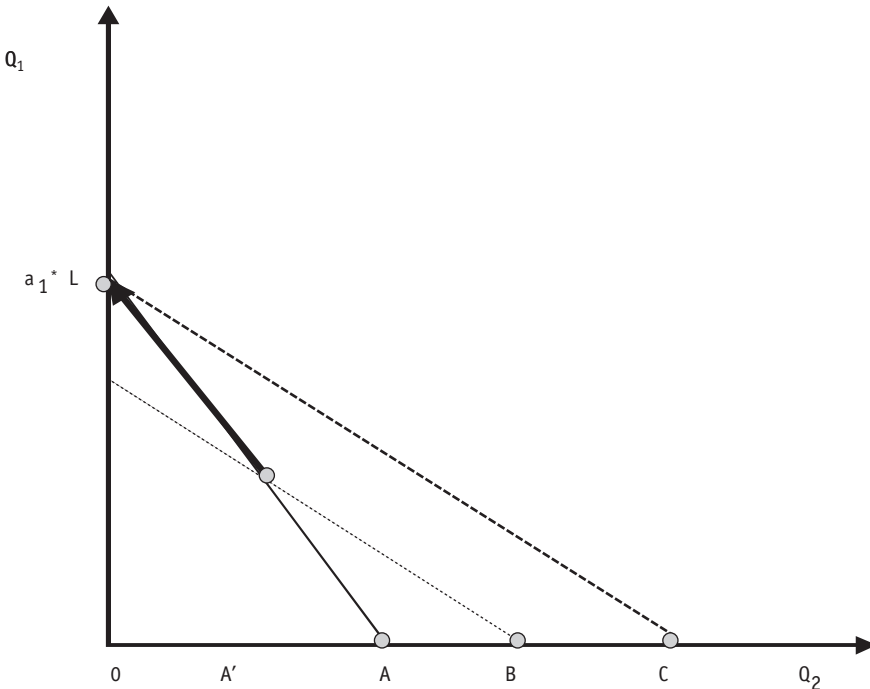
deración puede producir los bienes 1 relativamente más eficazmente que los bienes 2 cuando se compara con sus socios comerciales:

$$\frac{a_1}{a_2} > \frac{a_1^*}{a_2^*} \quad (5)$$

Por tanto, podemos asumir que esta economía tiene ventajas comparativas en la producción de los bienes 1. Hay que destacar que podría tener niveles más bajos de productividad en ambos sectores, pero continuaría gozando de ventajas comparativas.

El gráfico A4.1 ilustra el límite de producción de la economía con la línea que desciende del punto  $a_1^*L$  en el eje vertical al punto A en el eje horizontal. Como mencionamos, el punto  $a_1^*L$  es la cantidad máxima de bienes 1 que se pueden producir si toda la mano de obra trabajara en ese sector, mientras que el punto A equivale a  $a_2^*L$ . La inclinación de esta línea es igual a la proporción negativa de  $a_1$  sobre  $a_2$ , como muestra anteriormente la ecuación (4).

**GRÁFICO A4.1**  
BENEFICIOS DEL COMERCIO. DE A A C



Ahora asumamos que la estructura de producción inicial está representada por algún punto en el límite de producción. En este caso, el valor de esta mezcla de producción, basada en las eficiencias relativas de los socios comerciales de la economía, resulta del límite de consumo que representa la línea punteada que pasa por el punto de producción y se extiende bajando al punto B en el eje horizontal. En términos de la cantidad de bienes 2 que la economía puede consumir, los beneficios del comercio exterior que no experimentan cambios en la estructura de producción resultan de la distancia entre los puntos A y B en el gráfico A4.1; es decir, con el comercio exterior los consumidores de esta economía pueden consumir cantidades mayores de bienes 2 en comparación a lo que sería posible sin libre comercio, porque en una autarquía el consumo debe encontrarse en el límite de la producción.

Los beneficios del comercio exterior crecen si la economía puede cambiar su estructura de producción. En el gráfico, esto requiere un movimiento en el punto de producción del punto anterior al punto en el eje vertical donde toda la mano de obra de la economía se dedica a la producción en el sector 1. Por el contrario, el límite de consumo cambia del punto B al C en el eje horizontal. Consecuentemente, los beneficios del comercio exterior dependen de la capacidad de la economía de cambiar su estructura de producción incluso cuando no se consideran los llamados beneficios dinámicos del comercio exterior. Este informe argumenta que la capacidad de transformación de la economía depende de políticas públicas clave y, por consiguiente, los beneficios del comercio exterior no son automáticos.



**CUADRO A4.1****COSTA RICA. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES ESTADOUNIDENSES EN EQUILIBRIO PARCIAL**

Código sistema armonizado	Descripción del producto	Exports. reales 2001 (\$000)	Beneficio potencial CAFTA-RD	Cambio (%)
<b>Total</b>		<b>731.448</b>	<b>197.550</b>	<b>27</b>
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	396.414	139.893	35
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	293.864	52.198	18
02	Carne y despojos comestibles	26.176	2.446	9
42	Artículos de cuero; peletería, corrajes; artículos viaje	3.529	1.276	36
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	1.730	708	41
56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cuerdas	4.045	371	9
58	Tejidos especiales; telas textiles almohadilladas; encajes; tapices	1.840	177	10
55	Fibras sintéticas discontinuas	1.175	159	14
54	Filamentos sintéticos	568	138	24
16	Preparaciones de carne, pescado, crustáceos, moluscos...	379	70	19
59	Telas impregnadas, recubiertas, revestidas...	517	50	10
17	Azúcares y artículos de confitería	515	20	4
21	Preparaciones alimenticias varias	428	15	4
94	Muebles; camas, colchones, soportes colchón, cojines	98	8	8
65	Sombreros y sus partes	56	7	12
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	32	6	20
52	Algodón	38	5	13
57	Alfombras y otros revestimientos para suelos	9	2	17
18	Cacao y sus preparaciones	29	1	2
51	Lana, pelo fino y ordinario, tejidos de crin	2	1	35
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	4	0	2

*Fuente:* Cálculos con SMART, exportaciones de UNCOMTRADE, aranceles de TRAINS, ajustado por los índices de utilización de los aranceles preferenciales de la CBI.

\* El CAFTA-RD está estimado con una eliminación de aranceles unilaterales de Estados Unidos para los países centroamericanos.

**CUADRO A4.2****EL SALVADOR. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES ESTADOUNIDENSES EN EQUILIBRIO PARCIAL**

<b>Código sistema armonizado</b>	<b>Descripción del producto</b>	<b>Exports. reales 2001 (\$000)</b>	<b>Beneficio potencial CAFTA-RD</b>	<b>Cambio (%)</b>
<b>Total</b>		<b>1.664.350</b>	<b>355.512</b>	<b>21</b>
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	1.209.455	181.827	15
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	408.666	160.667	39
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	22.246	5.716	26
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	7.698	2.988	39
42	Artículos de cuero; peletería, correajes; artículos viaje	4.772	2.023	42
52	Algodón	7.580	1.319	17
60	Tejidos de punto	1.309	683	52
54	Filamentos sintéticos	626	180	29
46	Madera, carbón vegetal, corcho, espartería, cestería, otros	1.037	51	5
65	Sombreros y sus partes	195	23	12
21	Preparaciones alimenticias varias	469	17	4
55	Fibras sintéticas discontinuas	18	7	38
56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cuerdas	70	5	7
17	Azúcares y artículos de confitería	88	3	4
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	89	1	2
94	Muebles; camas, colchones, soportes colchón, cojines	13	1	8
18	Cacao y sus preparaciones	15	1	4
58	Tejidos especiales; telas textiles almohadilladas; encajes; tapices	4	0	11
59	Telas impregnadas, recubiertas, revestidas...	1	0	8
53	Fibras textiles vegetales; hilados de papel	1	0	12

*Fuente:* Estimaciones con SMART con datos de comercio exterior de UNCOMTRADE y aranceles de TRAINS.

**CUADRO A4.3****GUATEMALA. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES ESTADOUNIDENSES EN EQUILIBRIO PARCIAL**

Código sistema armonizado	Descripción del producto	Exports. reales 2001 (\$000)	Beneficio potencial CAFTA-RD	Cambio (%)
<b>Total</b>		<b>1.664.350</b>	<b>355.512</b>	<b>21</b>
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	880.543	514.248	58
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	743.844	255.137	34
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco	8.185	4.673	57
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	5.223	1.322	25
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	2.954	1.241	42
42	Artículos de cuero; peletería, corrajes; artículos viaje	863	282	33
52	Algodón	1.063	232	22
65	Sombreros y sus partes	1.599	188	12
55	Fibras sintéticas discontinuas	540	170	31
54	Filamentos sintéticos	470	162	34
21	Preparaciones alimenticias varias	3.120	110	4
17	Azúcares y artículos de confitería	2.387	87	4
56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cuerdas	1.005	74	7
58	Tejidos especiales; telas textiles almohadilladas; encajes; tapices	116	22	19
46	Madera, carbón vegetal, corcho, espartería, cestería, otros	192	9	5
18	Cacao y sus preparaciones	164	5	3
94	Muebles; camas, colchones, soportes colchón, cojines	37	3	8
51	Lana, pelo fino y ordinario, tejidos de crin	8	2	21
57	Alfombras y otros revestimientos para suelos	13	1	5
59	Telas impregnadas, recubiertas, revestidas...	6	1	10
39	Plásticos y artículos derivados	6	0	3
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	5	0	1

**CUADRO A4.4****HONDURAS. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES ESTADOUNIDENSES EN EQUILIBRIO PARCIAL**

<b>Código sistema armonizado</b>	<b>Descripción del producto</b>	<b>Exports. reales 2001 (\$000)</b>	<b>Beneficio potencial CAFTA-RD</b>	<b>Cambio (%)</b>
<b>Total</b>		<b>2.235.949</b>	<b>559.178</b>	<b>25</b>
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	1,757.745	431.312	25
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	459.781	121.411	26
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco	11.163	5.699	51
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	1.755	369	21
02	Carne y despojos comestibles	1.285	120	9
17	Azúcares y artículos de confitería	3.012	108	4
65	Sombreros y sus partes	563	66	12
56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cuerdas	297	30	10
54	Filamentos sintéticos	84	23	27
55	Fibras sintéticas discontinuas	58	18	32
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	8	8	96
42	Artículos de cuero; peletería, correajes; artículos viaje	18	6	35
58	Tejidos especiales; telas textiles almohadilladas; encajes; tapices	38	3	8
52	Algodón	7	2	29
46	Madera, carbón vegetal, corcho, espartería, cestería, otros	35	2	5
21	Preparaciones alimenticias varias	44	2	4
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	56	1	2

**CUADRO A4.5****NICARAGUA. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES ESTADOUNIDENSES EN EQUILIBRIO PARCIAL**

Código sistema armonizado	Descripción del producto	Exports. reales 2001 (\$000)	Cambio en exportac. (\$000)	Cambio (%)
<b>Total</b>		<b>384.027</b>	<b>153.653</b>	<b>40</b>
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	248.174	90.035	36
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	96.647	57.182	60
12	Semillas y frutos oleaginosos; plantas medicinales, paja y forrajes	5.515	3.031	55
02	Carne y despojos comestibles	31.195	2.913	9
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco	666	373	56
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	208	45	22
56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cuerdas	438	37	8
04	Productos lácteos, huevos, miel	748	14	2
21	Preparaciones alimenticias varias	393	14	4
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	6	4	63
42	Artículos de cuero; peletería, correajes; artículos viaje	16	4	23
17	Azúcares y artículos de confitería	16	1	4
46	Madera, carbón vegetal, corcho, espartería, cestería, otros	3	0	5
58	Tejidos especiales; telas textiles almohadilladas; encajes; tapices	2	0	6

*Nota:* El CAFTA-RD está calculado con una eliminación de aranceles unilaterales de Estados Unidos para los países centroamericanos.

**CUADRO A4.6****EL SALVADOR. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS EN EQUILIBRIO PARCIAL**

Código sistema armonizado	Descripción del producto	Imports. 2004 (\$000)	Cambio en import. (\$000)	Cambio (%)
<b>Total</b>		<b>1.485.314</b>	<b>177.416</b>	<b>12</b>
87	Vehículos	1414.227	36.141	26
27	Combustibles minerales, aceites minerales, ceras minerales	178.037	14.140	8
94	Muebles; camas, colchones, soportes colchón, cojines	16.630	12.054	72
85	Maquinaria eléctrica, aparatos de sonido e imagen, y partes	147.014	10.048	7
39	Plásticos y artículos de plástico	80.458	7.338	9
40	Caucho y artículos derivados	14.818	7.071	48
10	Cereales	108.427	5.556	5
21	Preparaciones alimenticias varias	27.482	5.520	20
48	Papel y cartón, art. de celulosa	68.064	5.304	8
52	Algodón	57.693	5.221	9
33	Aceites esenciales, resinas, perfumería, cosméticos, tocador	16.099	5,190	32
62	Art. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	5.173	5.143	99
61	Art. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	5.918	5.078	86
84	Calderas y aplicaciones mecánicas	233.803	4.924	2
95	Juguetes, juegos y partes de deportes	8.704	4.837	56
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	5.017	4.171	83
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	9.561	2.498	26
04	Productos lácteos, huevos, miel	6.015	2.487	41
30	Productos farmacéuticos	21,431	2.209	10
73	Artículos de metal y acero	15,232	2.081	14%
96	Artículos manufacturados varios	5.848	1.741	30
23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria	39.631	1.622	4
08	Frutas y frutos comestibles, cortezas de cítricos	8.739	1.619	19
42	Artículos de cuero; peletería, correajes; artículos viaje	2.353	1.532	65
16	Preparaciones de carne, pescado, crustáceos, moluscos...	3.060	1.488	49
54	Filamentos sintéticos	5.859	1.444	25
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	6.548	1.349	21
38	Productos químicos varios	20.126	1.308	7%
06	Plantas vivas y floricultura	2.712	1.229	45%
20	Preparaciones de hortalizas, frutas, frutos y otros	4.674	1.119	24
83	Manufacturas de metal común	7.052	1.009	14
71	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas, bisutería, monedas	2.202	985	45
	Otras exportaciones	209.708	13.959	7

Fuente: Cálculos realizados usando SMART, exportaciones de UNCOMTRADE, tarifas de TRAINS.

\* El efecto del CAFTA-RD se calcula como una eliminación de tarifas unilaterales (descenso a cero inmediato en todos los aranceles) por parte de El Salvador a todas las importaciones de Estados Unidos.

**CUADRO A4.7**

COSTA RICA. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS EN EL MODELO DE EQUILIBRIO PARCIAL

Código sistema armonizado	Descripción del producto	Imports. 2004 (\$000)	Cambio en import. (\$000)	Cambio (%)
<b>Total</b>		<b>1.124.249</b>	<b>248.154</b>	<b>22</b>
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	78.565	39.624	50
39	Plásticos y artículos derivados	99.039	23.536	24
87	Vehículos	50.392	19.980	40
85	Maquinaria eléctrica, aparatos de sonido e imagen, y partes	82.093	15.800	19
27	Combustibles minerales, aceites minerales, ceras minerales	118.157	13.634	12
94	Muebles; camas, colchones, soportes colchón, cojines	19.947	12.658	63
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	17.758	10.629	60
41	Pieles (excepto peletería) y cueros	21.615	8.119	38
84	Calderas y aplicaciones mecánicas	45.733	7.311	16
40	Caucho y artículos derivados	19.012	6.779	36
48	Papel y cartón, art. de celulosa	40.549	6.537	16
10	Cereales	89.877	6.321	7
95	Juguetes, juegos y partes de deportes	10.046	5.610	56
38	Productos químicos varios	41.466	5.005	12
33	Aceites esenciales, resinas, perfumería, cosméticos, tocador	18.882	4.501	24
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	5.580	3.916	70
21	Preparaciones alimenticias varias	14.902	3.260	22
58	Tejidos especiales; telas textiles almohadilladas; encajes; tapices	25.715	3.180	12
73	Artículos de fundición, hierro o acero	18.605	3.147	17
71	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas, bisutería, monedas	25.080	2.977	12
20	Preparaciones de hortalizas, frutas, frutos y otros	13.119	2.588	20
52	Algodón	20.875	2.587	12
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	9.842	2.246	23
54	Filamentos sintéticos	17.267	2.148	12
83	Manufacturas de metal común	11.030	2.081	19
96	Artículos manufacturados varios	5.250	1.887	36
30	Productos farmacéuticos	25.150	1.813	7
60	Tejidos de punto	5.573	1.724	31
34	Jabón, agentes de superficie orgánicos, preparaciones para lavar	6.314	1.667	26
42	Artículos de cuero; peletería, correajes; artículos viaje	2.421	1.535	63
08	Frutas comestibles y frutos secos: piel de cítricos	7.673	1.485	19
35	Sustancias albuminoideas, almidón modificado, colas, enzimas	9.620	1.443	15
	Otras exportaciones	147.103	22.425	15

Fuente: Cálculos realizados usando SMART, exportaciones de UNCOMTRADE, aranceles de TRAINS.

\* El efecto estimado del CAFTA-RD como eliminación unilateral de aranceles (descenso inmediato a cero de todos los aranceles) por parte de Costa Rica a las importaciones de Estados Unidos.

**CUADRO A4.8**

GUATEMALA. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS EN EL MODELO DE EQUILIBRIO PARCIAL

Código sistema armonizado	Descripción del producto	Imports. 2004 (\$000)	Cambio en import. (\$000)	Cambio (%)
<b>Total</b>		<b>2.944.125</b>	<b>346.750</b>	<b>12</b>
87	Vehículos	368.319	101.750	28
27	Combustibles minerales, aceites minerales, ceras minerales	507.906	33.499	7
85	Maquinaria eléctrica, aparatos de sonido e imagen, y partes	305.766	23.197	8
40	Caucho y artículos derivados	33.583	17.139	51
94	Muebles; camas, colchones, soportes colchón, cojines	19.926	13.487	68
52	Algodón	129.662	13.469	10
39	Plásticos y artículos derivados	146.240	12.180	8
95	Juguetes, juegos y partes de deportes	20.692	10.982	53
48	Papel y cartón, art. de celulosa	121.478	8.456	7
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	14.499	8.391	58
33	Aceites esenciales, resinas, perfumería, cosméticos, tocador	33.007	7.811	24
10	Cereales	153.683	7.789	5
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	10.663	6.862	64
84	Calderas y aplicaciones mecánicas	287.924	6.583	2
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	26.080	4.682	18
38	Productos químicos varios	39.439	4.134	10
21	Preparaciones alimenticias varias	21.257	4.030	19
23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria	61.474	3.835	6
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	6.434	3.751	58
72	Hierro y acero	59.569	3.542	6
02	Carne y despojos comestibles	24.550	3.492	14
96	Artículos manufacturados varios	9.825	2.835	29
30	Productos farmacéuticos	23.914	2.717	11
73	Artículos de fundición, hierro o acero	24.305	2.466	10
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	9.122	2.175	24
04	Productos lácteos, huevos, miel	8.648	2.166	25
08	Frutas y frutos comestibles, cortezas de cítricos	11.342	2.093	18
42	Artículos de cuero; peletería, correajes; artículos viaje	3.026	1.956	65
20	Preparaciones de hortalizas, frutas, frutos y otros	9.781	1.855	19
16	Preparaciones de carne, pescado, crustáceos, moluscos...	8.215	1.747	21
83	Manufacturas de metal común	12.436	1.661	13
69	Productos cerámicos	3.313	1.637	49
	Otras exportaciones	428.046	24.675	6

Fuente: Cálculos realizados usando SMART, exportaciones de UNCOMTRADE, aranceles de TRAINS.

\* El efecto estimado del CAFTA-RD como eliminación unilateral de aranceles (descenso inmediato a cero de todos los aranceles) por parte de Guatemala a las importaciones de Estados Unidos.



**CUADRO A4.9**

HONDURAS. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS EN EL MODELO DE EQUILIBRIO PARCIAL

Código sistema armonizado	Descripción del producto	Imports. 2004 (\$000)	Cambio en import. (\$000)	Cambio (%)
<b>Total</b>		<b>2.671.912</b>	<b>700.776</b>	<b>26</b>
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	422.583	210.392	50
60	Tejidos de punto	339.708	175.135	52
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	253.998	132.120	52
27	Combustibles minerales, aceites minerales, ceras minerales	232.524	33.855	15
52	Algodón	307.130	31.226	10
87	Vehículos	47.042	14.217	30
39	Plásticos y artículos derivados	81.088	13.800	17
55	Fibras sintéticas discontinuas	85.389	9.355	11
48	Papel y cartón; art. de celulosa	83.920	7.514	9
58	Tejidos especiales; telas textiles almohadilladas; encajes; tapices	53.079	7.324	14
94	Muebles; camas, colchones, soportes colchón, cojines	11.730	7.177	61
85	Maquinaria eléctrica, aparatos de sonido e imagen, y partes	83.510	6.778	8
40	Caucho y artículos derivados	7.890	4.318	55
21	Preparaciones alimenticias varias	19.053	4.042	21
54	Filamentos sintéticos	23.986	3.156	13
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	5.029	3.041	60
84	Calderas y aplicaciones mecánicas	223.749	2.510	1
83	Manufacturas de metal común	13.066	2.470	19
10	Cereales	77.244	2.369	3
95	Juguetes, juegos y partes de deportes	4.870	2.108	43
33	Aceites esenciales, resinas, perfumería, cosméticos, tocador	5.610	1.810	32
02	Carne y despojos comestibles	10.028	1.808	18
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	9.063	1.700	19
23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria	31.616	1.531	5
22	Bebidas, bebidas alcohólicas y vinagre	5.769	1.288	22
96	Artículos manufacturados varios	8.632	1.269	15
56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cuerdas	18.260	1.256	7
73	Artículos de fundición, hierro o acero	11.294	1.253	11
38	Productos químicos varios	16.142	1.219	8
20	Preparaciones de hortalizas, frutas, frutos y otros	5.401	1.135	21
44	Lana y artículos de lana; carbón de madera	5.179	930	18
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	3.193	845	26
	Otras exportaciones	165.137	11.825	7

Fuente: Cálculos realizados usando SMART, exportaciones de UNCOMTRADE, aranceles de TRAINS.

\* El efecto estimado del CAFTA-RD como eliminación unilateral de aranceles (descenso inmediato a cero de todos los aranceles) por parte de Honduras a las importaciones de Estados Unidos.

**CUADRO A4.10**

NICARAGUA. EFECTOS ESTIMADOS DE LA ELIMINACIÓN DE ARANCELES EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS EN EL MODELO DE EQUILIBRIO PARCIAL

Código sistema armonizado	Descripción del producto	Imports. 2004 (\$000)	Cambio en importac. (\$000)	Cambio (%)
<b>Total</b>		<b>440.592</b>	<b>45.971</b>	<b>10</b>
27	Combustibles minerales, aceites minerales, ceras minerales	33.375	5.617	17
94	Muebles, camas, colchones, soporte colchones	6.809	4.510	66
87	Vehículos	16.495	3.997	24
85	Maquinaria eléctrica, aparatos de sonido e imagen, y partes	44.301	2.371	5
39	Plásticos y artículos derivados	16.517	2.209	13
40	Caucho y artículos derivados	9.174	2.196	30
21	Preparaciones alimenticias varias	5.365	1.922	21
33	Aceites esenciales, resinas, cosméticos y aseo	54.359	1.831	34
84	Calderas y aplicaciones mecánicas	54.359	1.785	3
15	Grasas animales o vegetales y aceites	26.643	1.780	7
63	Art. textiles confeccionados; juegos; trapos	7.681	1.749	23
61	Arts. de ropa y accesorios de ropa (de punto)	2.827	1.505	53
04	Productos lácteos, huevos, miel	7.225	1.479	20
10	Cereales	28.104	1.244	4
48	Papel y cartón; art. de celulosa	14.107	1.055	7
38	Productos químicos varios	8.383	995	12
95	Juguetes, juegos y partes de deportes	2.225	922	41
73	Artículos de fundición, hierro o acero	7.575	857	11
64	Calzado, sombreros y paraguas; plumas, flores artificiales	1.123	808	72
19	Prep. de cereales, harina, almidón, fécula, leche; pastelería	33.548	578	16
34	Jabón, agentes de superficie orgánicos, preparaciones para lavar	2.124	518	24
62	Arts. de ropa y accesorios de ropa (excepto de punto)	794	501	63
20	Preparaciones vegetales, frutas, frutos secos y otros	2.408	483	20
83	Manufacturas de metal común	1.621	367	23
96	Artículos manufacturados varios	1.865	328	18
16	Preparaciones de carne, pescado, crustáceos, moluscos...	1.089	288	26
32	Extractos de bronceado/teñido, pigmentos y derivados	4.027	278	7
42	Artículos de cuero; peletería, correajes; artículos viaje	410	265	65
11	Prod. industria molinera, malta, almidón, gluten de trigo	2.344	259	11
02	Carne y despojos comestibles	1.521	255	17
68	Art. piedra, yeso, cemento, amianto, cerámicas, vidrio	1.802	242	13
07	Vegetales comestibles y ciertas raíces y tubérculos	2.201	195	9
	Otras exportaciones	115.312	2.584	2

Fuente: Cálculos realizados usando SMART, exportaciones de UNCOMTRADE, aranceles de TRAINS.

\* El efecto estimado del CAFTA-RD como eliminación unilateral de aranceles (descenso inmediato a cero de todos los aranceles) por parte de Nicaragua a las importaciones de Estados Unidos.

**CUADRO A4.11**  
RESUMEN DE ESTADÍSTICAS (1960-2002) DE VARIABLES UTILIZADAS POR GOULD Y GRUBEN EN SUS CÁLCULOS DE LOS EFECTOS DE CRECIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

	<b>Obs.</b>	<b>Media</b>	<b>Desv. estándar</b>	<b>Mín.</b>	<b>Máx.</b>
Registro inicial crecimiento PIB real	1.122	0,020492	0,035773	-0,2306	0,235846
Registro PIB per cápita real (\$)	1.122	8,115969	1,043246	5,773635	10,41356
Registro matrículas en escuelas secundarias (%)	744	3,592764	0,968234	0,113329	5,079913
Registro del % de inversiones del PIB (%)	1.124	2,608961	0,689849	0,081122	4,044216
Índice de acuerdo comercial regional	1.076	0,60855	0,827527	0	5
Acuerdos de integración regional (% del PIB mundial)	1.009	0,051133	0,107988	0	0,608453
Libertad económica del mundo	621	5,726087	1,207982	2,3	9,1
Crecimiento mundial del PIB (%)	1.009	1,857951	1,018959	0,568824	3,667349
Comercio exterior del PIB (%)	1.124	62,06638	42,38338	5,244616	393,7483
Recargo del mercado negro (%)	834	65,47042	458,6325	-9,93	11662,38
Consumo del gobierno (%)	1.124	18,18883	10,38591	1,430759	70,71793
Saldo fiscal en proporción al PIB (%)	831	-3,02481	4,239407	-43,499	19,19231
Libertad de liberalización	1.009	0,126858	0,332979	0	1
Libertad	835	2,103772	0,773869	1	3
Número de observaciones: 743					

## CAPÍTULO 5

### ENFOQUES DE POLÍTICA PARA MANEJAR LA TRANSICIÓN ECONÓMICA. CÓMO ASEGURAR QUE LOS POBRES SE BENEFICIEN DEL CAFTA-RD

#### SINOPSIS

Aunque se espera que la gran mayoría de la población en América Central se beneficie del CAFTA-RD a mediano y largo plazo, hay algunos segmentos de la población que corren el riesgo de cargar con los costos de los ajustes económicos a corto plazo relacionados con el comercio exterior. En particular, cabe esperar que la llegada de mayor competencia comercial para los productos agrícolas básicos sensibles bajo el CAFTA-RD tenga como consecuencia precios nacionales más bajos en los productos básicos sensibles de cada país. El análisis de este capítulo indica que un 90% de los hogares nicaragüenses, un 84% de los hogares guatemaltecos y un 68% de los hogares salvadoreños, respectivamente, son consumidores netos de la canasta de productos agrícolas básicos sensibles y por tanto se beneficiarían de los cambios de precios asociados con el CAFTA-RD. Sólo alrededor de un 9% de los hogares nicaragüenses, un 16% de los hogares guatemaltecos y un 5% de los hogares salvadoreños son productores netos de la canasta de productos básicos sensibles y, por consiguiente, se espera que sufran pérdidas de bienestar. En El Salvador se calcula que un 27% de la población no se verá afectada. El tamaño del promedio estimado de las pérdidas para los productores netos son relativamente bajos —alrededor de un 2,2-2,3% del consumo o ingresos per cápita en Guatemala y El Salvador—, aunque tales impactos podrían no ser triviales para los centroamericanos más pobres.

El CAFTA-RD incluye períodos de gracia considerables, protecciones y períodos prolongados de eliminación gradual de aranceles y cuotas que brindan una protección razonable a los productores de cultivos sensibles durante un período de ajuste largo. Además, las pérdidas potenciales de ingresos se podrían mitigar a través de varios tipos de opciones políticas adicionales: i) pagos “desvinculados” para la asistencia de ingresos para los agricultores de cultivos sensibles (por ejemplo, el programa Procampo de México), ii) programas de asistencia técnica para los agricultores de cultivos sensibles, iii) transferencias condicionales de efectivo (CCT) para las familias rurales, que ocurren solamente si las familias pobres hacen inversiones en la educación, salud y nutrición de sus hijos, y iv) la provisión de bienes públicos (por ejemplo, infraestructura económica, educación básica, servicios financieros rurales, asistencia técnica) enfocada en los hogares y regiones en donde se espera que el CAFTA-RD tenga efectos más fuertes. La opción del

programa de ayuda más apropiado deberá hacerse dependiendo de los factores de cada país, teniendo en cuenta la capacidad institucional, las características y la concentración regional de las poblaciones vulnerables, la necesidad de proveer incentivos para la diversificación de la producción y las restricciones fiscales en general.

## INTRODUCCIÓN

Aunque se espera que la gran mayoría de la población en América Central se beneficie del CAFTA-RD a mediano y largo plazo, existen algunos segmentos de la población que corren el riesgo de cargar con los costos de ajuste económico relacionados a corto plazo con el comercio exterior. Por ejemplo, aunque las economías centroamericanas ya se encuentren relativamente abiertas gracias a los esfuerzos comerciales unilaterales de liberalización de los años noventa, que se describen en el capítulo 2, unos cuantos productos agrícolas “sensibles” (por ejemplo, el maíz, los frijoles, los productos lácteos y las aves) todavía tienen niveles considerables de protección. Esta protección se verá reducida o quedará eliminada como resultado del CAFTA-RD, como se describe en el capítulo 3, lo cual potencialmente resultará en pérdidas de empleo e ingreso a corto plazo para aquellos que actualmente producen estos bienes. Si las personas afectadas adversamente se encuentran entre los grupos pobres o casi pobres, será necesario proveer algún tipo de asistencia para el ajuste comercial o alguna protección social para asegurar que las personas que sufran este impacto puedan mantener un nivel mínimo de bienestar mientras pasan por la transición hacia oportunidades económicas más remunerativas que surgirán gracias al Acuerdo.

Los objetivos principales de este capítulo son: (i) analizar *ex ante* los impactos potenciales en el bienestar de los hogares, a causa del CAFTA-RD; y (ii) examinar los enfoques de políticas que puedan ser útiles para fomentar un ajuste comercial y mitigar cualquier impacto negativo del Acuerdo. Este capítulo se centra en las cinco partes originales del CAFTA-RD: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; y explora diferentes enfoques para asegurar que las personas que tienen que cargar con los costos del ajuste comercial a corto plazo puedan superarlo y estén equipadas para aprovechar las oportunidades que surgen del CAFTA-RD, a mediano y largo plazo. Puesto que se espera que los cambios más grandes en protección comercial afecten a unos cuantos de los llamados “productos agrícolas básicos sensibles”, este capítulo se enfoca primordialmente en los efectos de la liberalización comercial de estos productos. Para cumplir con estos objetivos:

- La segunda sección menciona brevemente el estado de la protección comercial de los bienes agrícolas sensibles en América Central, así como los tipos de reformas comerciales negociadas bajo el CAFTA-RD.
- La tercera sección define un marco para evaluar los impactos en bienestar del CAFTA-RD *ex ante*, con un enfoque en la forma como los cambios de precios se transmiten a los hogares, así como la forma como los hogares manejan el riesgo ante los cambios en sus circunstancias económicas.
- La cuarta sección presenta evidencias en casos nuevos sobre los impactos que se esperan en el bienestar de El Salvador, Guatemala y Nicaragua a raíz del CAFTA-RD, de acuerdo con los análisis de los datos nacionales de encuestas a hogares en estos países.

- La quinta sección examina dos enfoques generales de políticas para resolver los posibles impactos negativos del CAFTA-RD, al comparar los beneficios relativos de eliminar gradualmente la protección comercial, como se negoció bajo el Acuerdo, con un enfoque que reúne reformas comerciales rápidas con medidas compensatorias enfocadas en los grupos afectados de manera adversa.
- La sexta sección examina las posibilidades de instrumentos de políticas específicos para mitigar los costos a corto plazo del CAFTA-RD bajo un escenario de “liberalización rápida”, así como otros enfoques para facilitar el ajuste comercial para las personas afectadas de manera adversa por las condiciones de los cambios comerciales. Esta sección incluye una revisión de programas de transferencias selectos; así como las intervenciones que puedan mejorar la movilidad económica, y los esfuerzos de información pública que puedan facilitar el ajuste.
- El capítulo concluye con una evaluación de las fortalezas y debilidades relativas de las diferentes alternativas de políticas para capacitar una transición económica exitosa y asegurar que los pobres estén equipados y preparados para beneficiarse del CAFTA-RD.

#### LIBERALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS SENSIBLES BAJO EL CAFTA-RD

La liberalización comercial unilateral de parte de los países centroamericanos durante los años noventa resultó en bajos niveles de protección comercial, con la excepción de unos cuantos bienes agrícolas sensibles o productos agrícolas básicos sensibles, que incluyen el maíz, los frijoles, la leche y otros productos lácteos, el arroz, el azúcar, la carne de res, la carne de cerdo y la carne de aves.

Como se puede apreciar en el cuadro 5.1, los niveles de protección de aranceles antes del CAFTA-RD en estos productos básicos sensibles muchas veces eran bastante elevados en los cinco países centroamericanos.<sup>1</sup> En 2001, los aranceles para la importación de carne de aves habían llegado a niveles de hasta el 170% en Nicaragua, el 150% en Costa Rica, el 50% en Honduras y el 45% en Guatemala. Las tasas arancelarias alcanzaron niveles de hasta el 65% en la leche (Costa Rica), el 62% en el arroz (Nicaragua) y el 55% en el azúcar (Nicaragua). El cuadro 5.1 también muestra que la dispersión de las tasas arancelarias en los bienes agrícolas sensibles era alta dentro de los países individuales y altamente variables entre los cinco países.

Además de los aranceles, varios de los países también cuentan con diferentes tipos de barreras que no están relacionadas con los aranceles. Por ejemplo, hay un sistema de cuotas arancelarias (TRQ, por sus iniciales en inglés) —que a veces se denominan aranceles

<sup>1</sup> Esto también es cierto para el comercio fuera del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Dentro del MCCA, las importaciones generalmente tienen niveles arancelarios más bajos e incluso de 0%.

**CUADRO 5.1****ARANCELES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS “SENSIBLES” CLAVE EN LOS PAÍSES DEL CAFTA-RD<sup>1</sup>**

País	Cultivos (%)							
	Leche	Maíz amarillo	Arroz	Frijoles	Azúcar	Carne de res	Carne de cerdo	Carne de aves
Costa Rica	65	1	35	30	50	15	48	150
El Salvador	40	0-15 <sup>2</sup>	0-40	20	40	15	0-40	20/164 <sup>3</sup>
Guatemala	15	5-35	6-36	15	20	0-30	15	15-45
Honduras	15	1-45	0-45	15	40	15	15	35-50 <sup>3</sup>
Nicaragua	40	0-30	62	10	55	15	15	170

*Notas:* <sup>1</sup> Datos disponibles del año más reciente, 2001-2005. <sup>2</sup> Donde se indican parámetros de aranceles quiere decir que los niveles de aranceles para las importaciones de productos están dentro y fuera de los niveles establecidos de cuotas. <sup>3</sup> En el caso de importaciones de aves a El Salvador, los aranceles son un 20% para los países que no pertenecen al Mercado Común Centroamericano (MCCA), excepto para Estados Unidos con aranceles del 164% para las importaciones de aves a El Salvador. Tanto para El Salvador como para Honduras, los niveles de aranceles difieren dependiendo del tipo de ave.

*Fuentes:* Monge-González, Loría-Sagot y González-Vega (2003), Portner (2003), Marques (2005); Marques (para Honduras, correspondencia personal).

“dentro de las cuotas” o “fuera de las cuotas”— que resulta en diferentes niveles de protección, dependiendo de la cantidad de las importaciones. El cuadro 5.1 ilustra los niveles de aranceles para varios productos básicos específicos. Este sistema permite que una cantidad limitada de importaciones de productos básicos sensibles entre al país con tasas arancelarias relativamente bajas. Sin embargo, todas las importaciones por encima del nivel de cuotas entran al país con niveles arancelarios elevados. En el caso del maíz amarillo, por ejemplo, los niveles arancelarios aumentan del 0 al 15% en El Salvador, del 5 al 35% en Guatemala y del 0 al 30% en Nicaragua, una vez que las importaciones exceden los niveles de cuotas nacionales establecidos (cuadro 5.1). Asimismo, los aranceles del arroz aumentan de 0 a 40% en El Salvador y de 6 a 35% en Guatemala, una vez que las importaciones exceden los niveles de cuotas (cuadro 5.1).

Además, varios productos básicos se enfrentan a restricciones sanitarias y fitosanitarias. Por ejemplo, la leche y la carne de ave tienen restricciones comerciales de salud y seguridad dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA); mientras que el comercio de carne de res se enfrenta con restricciones de salud y seguridad en países fuera del MCCA (por ejemplo, restricciones relacionadas con la fiebre aftosa, la enfermedad de la “vaca loca”, etc.).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Monge-González, Loría-Sagot y González-Vega (2003); ver tabla (cuadro) 33, p. 46.



Se esperara entonces que la reducción o eliminación de las protecciones arancelarias y las protecciones que no estén relacionadas con los aranceles bajo el CAFTA-RD resulten en precios nacionales más bajos para los productos básicos sensibles de cada país. Dados los altos niveles de protección de algunos de estos productos, las bajas de precio que se esperan podrían ser considerables en algunos países. Por esta razón, el CAFTA-RD incluye una amplia gama de disposiciones (descritas en el capítulo 3) para lidiar con la liberalización de bienes sensibles, incluyendo períodos de gracia para iniciar la liberalización, períodos prolongados de eliminación gradual de aranceles, cuotas provisionales y eliminaciones graduales de TRQ, así como medidas especiales para proteger a los agricultores locales de daños innecesarios. Las disposiciones exactas fueron negociadas por cada país y, por tanto, son un tanto diferentes entre las regiones. Pero, en general, los países centroamericanos tuvieron mucho éxito en negociar períodos de tiempo bastante amplios para reducir la protección de sus bienes agrícolas sensibles, como se demuestra en el capítulo 3. Para algunos productos básicos, los períodos de eliminación gradual son de hasta 20 años; y, por lo menos en algunos países, el maíz blanco, un cultivo básico importante que producen los pobres, quedó exento de la liberalización (cuadro 5.1).

En resumen, aunque haya diferencias específicas en cada país, el CAFTA-RD integra un período prolongado y predecible para la liberalización de estos bienes agrícolas sensibles, lo cual ofrece períodos más extensos para que los productores puedan adaptarse (al menos en principio) ante las bajas de precio que se esperan en estos productos básicos. Estas disposiciones en sí representan protecciones importantes para los productores de cultivos sensibles, ya que les otorgan períodos de tiempo más amplios para adoptar los ajustes económicos necesarios.

#### MARCO PARA ANALIZAR LOS IMPACTOS SOBRE EL BIENESTAR DEL CAFTA-RD

La literatura existente sobre las reformas comerciales identifica varios tipos de canales a través de los cuales las reformas comerciales pueden impactar el bienestar de la gente; éstos incluyen: i) cambios en los precios y disponibilidad de bienes; ii) cambios en precios de factores, empleos e ingresos; iii) cambios en ingresos gubernamentales por impuestos y transferencias (que podrían verse afectados por los cambios en los ingresos de impuestos provenientes del comercio exterior); iv) mejoras en incentivos para atraer inversiones e innovación, que fortalecen el potencial de crecimiento económico a largo plazo; v) y mayor contacto con choques externos, en particular, a través de cambios en las condiciones comerciales; vi) los costos de ajuste ante los cambios en el ambiente económico.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Winters (2001), y Hertel y Reimer (2004) citados en Marques (2005).

**RECUADRO 5.1****CRONOLOGÍA DEL CAFTA-RD PARA LA LIBERALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS SENSIBLES: LOS CASOS DE HONDURAS Y EL SALVADOR**

---

Los países centroamericanos han negociado en general planes con una cronología prolongada para la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles bajo el CAFTA-RD, que incluyen períodos de gracia, tablas cronológicas prolongadas para la reducción o la eliminación de aranceles, eliminación gradual de TRQ y varias disposiciones de protección. Aunque los calendarios de reforma exactos se negociaron por separado en cada país, los parámetros generales son muy parecidos en muchas formas, como se puede ver en el contexto de liberalización en Honduras y El Salvador.

**En Honduras**

- Las reducciones de aranceles en el arroz se eliminarán gradualmente en un período de 18 años, después de un período de gracia de 10 años.
- Las reducciones de aranceles en la carne de cerdo se eliminarán gradualmente en un período de 15 años, después de un período de gracia de 6 años.
- Aunque Estados Unidos recibirá acceso inmediato al mercado de cortes de alta calidad de carne de res (por ejemplo, filete), los cortes de carne de res de calidad más baja quedarán liberalizados en un período de 15 años.
- Las reducciones de aranceles en carne de aves se eliminarán gradualmente en un período de 8 años, comenzando en 2015.
- Las reducciones de aranceles en los productos lácteos se eliminarán gradualmente en un período de 20 años.
- Las reducciones de aranceles en el maíz amarillo se eliminarán gradualmente durante un período de 15 años, después de un período de gracia de 6 años.

**En El Salvador**

- Los aranceles en importaciones de frijoles se eliminarán gradualmente en cantidades iguales durante un período de 15 años sin ningún período de gracia.
- Los aranceles en arroz para las importaciones que excedan los niveles (actualmente altos) de cuotas se eliminarán gradualmente en un período de 7 años, después de un período de gracia de 10 años.
- Los aranceles en las aves se eliminarán gradualmente en un período de 7 años, después de un período de gracia de 10 años.

**RECUADRO 5.1** (continuación)

- La cuota comercial actual en la carne de cerdo aumentará en un 10% al año, mientras que los aranceles se eliminarán gradualmente durante un período de 8 años comenzando en el séptimo año.
- Aunque las partes de mayor calidad de la res ya entran libres de impuestos, las cuotas comerciales en toda la otra carne de res aumentarán en un 5% al año; los aranceles se eliminarán en un período de 12 años, después de un período de gracia de 2 años.
- Los aranceles en leche y queso se eliminarán gradualmente en un período de 10 años, después de un período de gracia de 10 años.

Una importante excepción para Honduras y El Salvador es el maíz blanco –un producto básico que producen los pobres en las zonas rurales del país– que quedará exento indefinidamente de la liberalización. Asimismo, para los productos sensibles, se ha convenido en medidas de protección especiales para proteger a los productores locales de daños imprevistos a raíz de incrementos rápidos en las importaciones de Estados Unidos.

*Fuentes:* Gobierno de Honduras (2003), Marques (2005).

Algunas de las inquietudes iniciales sobre los impactos del CAFTA-RD se centraban en los efectos de precios a corto plazo a causa de la liberalización y, en particular, lo que significarían para los productores de cultivos agrícolas sensibles en América Central. Por esta razón, esta sección se enfoca mucho en los efectos de los cambios de precio por la liberalización de los productos agrícolas básicos sensibles en las fronteras de América Central; aunque también se examinan posteriormente en el capítulo otros canales de impacto relacionados, por ejemplo, con el potencial de crecimiento y el papel que juegan las transferencias en el contexto de respuestas de políticas públicas. La sección expone un marco para explicar cómo se transmiten los cambios de precio de las fronteras a los hogares, y la forma como los hogares enfrentan los cambios de precio (o “choques”) relativos.

Un mensaje clave al aplicar este marco es que el efecto de cambio de precios en el bienestar de los hogares (como el que resulta de la liberalización de bienes sensibles agrícolas) será menor al cambio de los precios en el mercado; mucho menor en algunos casos. Esto se debe a que los hogares:

- tienen diferentes “paquetes” de consumo y muchas veces cuentan con varios tipos de fuentes de ingresos,
- al menos en áreas rurales, los hogares son los consumidores y los productores de bienes clave (y los efectos de los cambios de precio en consumo y producción funcionan en direcciones opuestas),
- ajustan sus patrones de consumo y producción en respuesta a los cambios relativos de precios, y
- emplean una serie de estrategias *ex ante* y *ex post* para manejar los riesgos de precios e ingresos.

Esta sección examina cada uno de estos factores.

### **Productos de consumo y fuentes de ingresos múltiples**

Los hogares, pobres o ricos, consumen varios grupos de productos, y con frecuencia cuentan con múltiples fuentes de ingresos. Esta multiplicidad de bienes de consumo y fuentes de ingresos sirve, entre otras cosas, para moderar los efectos a corto plazo en el bienestar de dichos hogares –tanto en el aspecto positivo como el negativo– ante los cambios de precio de los bienes específicos. Los análisis de los patrones de consumo que utiliza la encuesta nacional de hogares en Nicaragua, la “Encuesta de medición del nivel de vida” (EMNV) indican, por ejemplo, que los productos básicos como el maíz y el arroz forman entre el 3 y el 6% del consumo de los hogares, un promedio entre el 7 y el 8% del consumo del 20% de los hogares más pobres de Nicaragua (cuadro 5.2). El grupo de productos agrícolas básicos sensibles representa en conjunto alrededor del 54% de todo el consumo de alimentos, un promedio de alrededor del 31% del consumo total de los hogares. Las bajas de precios en estos productos tendrán, por consiguiente, un impacto positivo en la capacidad de los hogares para comprar estos bienes de consumo; y será la mitad inferior en la distribución de bienestar la que sufrirá los efectos mayores. A su vez, el aumento del poder adquisitivo será menor si los grupos de productos agrícolas básicos sensibles (precios que se espera declinarán) forman parte de la proporción mayor del consumo total de los hogares; es decir, un 50, un 80 o hasta un 100%.

El mismo conjunto de datos muestra que los hogares muchas veces cuentan con varios tipos de fuentes de ingresos (o “carteras de ingresos”). Como se aprecia en el gráfico 5.1, los ingresos de actividades agrícolas propias como la producción del maíz, frijoles y arroz –o la crianza de pollos y vacas, en el caso de los hogares agrícolas más pequeños– forma parte del 19% de los ingresos, en promedio, para los hogares rurales más pobres de Nicaragua, y alrededor del 28% de los ingresos de los hogares rurales en el cuarto quin-

**CUADRO 5.2**

PORCENTAJE DE CONSUMO DE LOS GRUPOS DE PRODUCTOS BÁSICOS CLAVE,  
NICARAGUA, 2001

Porcentaje de consumo de hogares (Nacional)	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Consumo de alimentos	0,61	0,60	0,57	0,51	0,36
Productos básicos sensibles (todos)	0,32	0,32	0,31	0,23	0,15
Arroz	0,08	0,07	0,06	0,04	0,02
Maíz	0,07	0,04	0,03	0,01	<0,01
Tortillas	0,01	0,01	0,01	0,01	<0,01
Leche y queso	0,07	0,13	0,11	0,08	0,05
Azúcar	0,05	0,04	0,03	0,03	0,01
Carne de aves	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03
Carne de res	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03
Consumos que no provienen de alimentos	0,39	0,40	0,43	0,49	0,64
Productos básicos sensibles como porcentaje del consumo de alimentos de los hogares	0,53	0,54	0,54	0,45	0,42

Fuente: Adaptado de Monge *et al.* (2003), basado en el análisis de la encuesta nacional de hogares de Nicaragua, Encuesta de medición del nivel de vida (EMNV), 2001.

til.<sup>4</sup> En contraste con el caso del consumo, las bajas en los precios de los productos agrícolas básicos sensibles reducen los ingresos de los hogares que producen estos bienes. No obstante, el hecho de que los hogares generalmente cuenten con múltiples fuentes de ingresos quiere decir que el efecto negativo sólo afecta una parte de la cartera total de sus ingresos, lo cual sirve para moderar el impacto del cambio de precios.

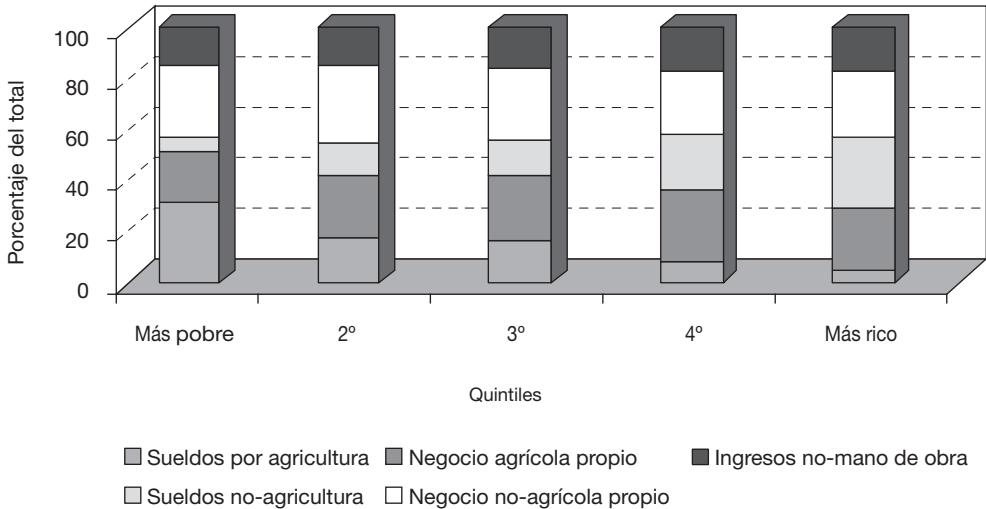
### Los hogares como consumidores y productores de productos clave

El hecho de que los hogares, especialmente en las áreas rurales, muchas veces son los consumidores y los productores de los productos clave, también sirve para suavizar el

<sup>4</sup> Estos promedios de quintiles ocultan una variación potencialmente importante del porcentaje de productos agrícolas básicos susceptible en los ingresos totales de hogares específicos dentro de un quintil. No obstante, hasta los hogares menos diversificados tienden a contar con múltiples fuentes de ingresos, tanto en cultivos como en la mezcla de ingresos por sueldos y de negocios propios, e incluso por actividades que no son agrícolas. Aunque no lo muestra el gráfico 5.1, el porcentaje de ingresos que proviene de las actividades agrícolas por cuenta propia de los agricultores (y, por tanto, de productos agrícolas básicos sensibles) es mucho más bajo entre los hogares urbanos que los rurales en Nicaragua.

**GRÁFICO 5.1**

DISTRIBUCIÓN DE FUENTES DE INGRESOS EN LOS HOGARES RURALES DE NICARAGUA, POR QUINTIL, 2001

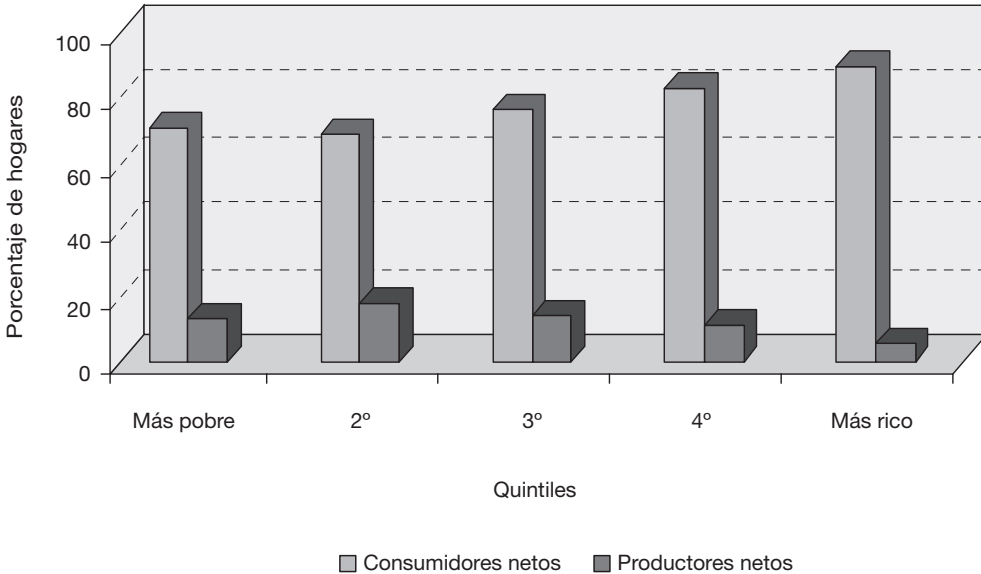


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con datos de Encovi, 2000.

impacto de los cambios de precio en el bienestar de la familia. Esto se debe a que los cambios de precio tienen un efecto opuesto en el consumo y la producción. Por ejemplo, si los hogares consumieran una cantidad exacta de algún alimento que producen (digamos, maíz), entonces una baja en el precio en la frontera no tendría ningún impacto neto en el bienestar de los hogares, ya que los beneficios de poder adquisitivo por consumir un maíz menos caro quedaría contrarrestado por la pérdida de ingresos a raíz de la baja en los precios del cultivo. Si los hogares consumieran más maíz del que producen, entonces la reducción en el precio del cultivo beneficiaría de forma neta el bienestar de esos hogares. Sin embargo, los beneficios sólo equivaldrían a la cantidad de la baja de precio multiplicada por el exceso de consumo de maíz más la producción del maíz (i.e., la cantidad neta de maíz comprada del mercado). En contraste, si un hogar produjera más maíz de lo que consume, entonces habría una pérdida de bienestar como resultado de una baja en el precio del maíz. En este caso, la pérdida sería la cantidad de los cambios de precio multiplicado por el exceso de la producción de maíz por encima del consumo (i.e., la cantidad neta de maíz que se vende en el mercado). Similarmente, los efectos de equilibrio de precios también sucederían con cualquier otro de los productos básicos sensibles que los hogares consumen y producen.

**GRÁFICO 5.2**

CONSUMIDORES NETOS Y PRODUCTORES NETOS DE MAÍZ EN GUATEMALA POR QUINTIL, 2000



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con datos de Encovi (2000)

La literatura en materia de economía se refiere a los hogares que consumen más de lo que producen de algún producto “consumidores netos” de ese producto; mientras que los hogares que producen más de lo que consumen en algún producto en particular son denominados “productores netos” de dicho producto.<sup>5</sup> En palabras simples, se espera que los consumidores netos de algún producto se beneficien de una baja en su precio (al menos en el margen), mientras que los productores netos perderían en casos de bajas de precios. Por el contrario, se espera que un incremento de precios de algún producto en particular beneficie a sus productores netos y tenga un impacto negativo en el bienestar de los consumidores netos.

El análisis de datos de las encuestas de hogares de Guatemala (Encovi, 2000) muestra que la gran mayoría de los guatemaltecos son consumidores netos de maíz, alrededor de 80% de los hogares en general. Esto se compara con sólo un total de aproximadamente

<sup>5</sup> Ver Deaton (1997).

el 12% de los hogares guatemaltecos que son productores netos del cultivo. Aproximadamente un 8% restante de hogares no son consumidores netos ni productores netos de maíz, ya que consumen y producen cantidades iguales. Cabe destacar que el porcentaje de los hogares que son consumidores netos (productores netos) de maíz presenta ciertas variaciones en la distribución de bienestar (gráfico 5.2). Por ejemplo, alrededor del 71(17)% de los hogares más pobres son consumidores netos (productores netos) de maíz, mientras que alrededor del 92(4)% de los hogares más ricos son consumidores netos (productores netos).<sup>6</sup> El porcentaje de los hogares que son consumidores netos de maíz también varía mucho en las diferentes regiones de Guatemala: cerca de un 69(18)% de los hogares rurales son consumidores netos (productores netos) del maíz, mientras que un 91(5)% de los hogares urbanos son consumidores netos (productores netos).<sup>7</sup>

### Ajuste a los cambios relativos de precio

Cabe destacar que los hogares no son sólo víctimas pasivas de los cambios de precios; por el contrario, los hogares muchas veces ajustan sus prácticas de consumo y producción en respuesta a los cambios de precios relativos, para obtener el máximo de sus recursos limitados y mitigar los choques adversos de precios e ingresos (Deaton, 1997). Por un lado, los hogares se ajustan para aprovechar los cambios favorables en precios; por ejemplo, si el precio del pollo baja, los hogares aumentan su consumo de este alimento alto en proteínas, si se considera que los demás precios continúan constantes. Por otro lado, los hogares ajustan sus patrones de consumo y producción en formas que ayudan a mitigar los efectos de los choques negativos de precios. Por ejemplo, cuando los precios mundiales del café bajaron dramáticamente entre 1997 y 2001, los agricultores de este cultivo en El Salvador y Nicaragua redujeron su producción o la abandonaron por completo, y cambiaron su enfoque laboral a actividades económicas más lucrativas dentro y fuera del segmento agrícola (Kruger, Mason y Vakis, 2003; Beneke de Sanfelú y Shi, 2004, Trigueros y Ávalos, 2004).

Cabe mencionar que aunque haya suficiente evidencia empírica de países desarrollados y en vías de desarrollo que demuestra que los hogares se ajustan a los cambios de precios, estas adaptaciones no son fáciles ni instantáneas, especialmente cuando se trata de producción. En general, la capacidad de los hogares de ajustar su consumo es más alta a corto plazo que su capacidad de ajustar sus patrones de producción. El hecho de que el

---

<sup>6</sup> Este marco de consumidores netos y productores netos abarca a todos los productos agrícolas básicos sensibles y se usa (a continuación) para estimar el impacto potencial en bienestar de la liberalización de estos bienes en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

<sup>7</sup> En ninguno de estos casos el porcentaje de consumidores netos y productores netos de maíz es del 100%, puesto que en cada categoría hay al menos una pequeña proporción de hogares que consume y produce exactamente las mismas cantidades de maíz, según los datos de Encovi (2000).



consumo de los hogares tienda a ser más diverso que sus carteras de producción e ingresos, y que al menos una parte del consumo de los hogares se pueda comprar en los mercados, hace que la sustitución de un producto por otro (al margen) sea algo relativamente fácil. Sin embargo, en el ámbito de la producción, los hogares podrían enfrentarse a varios obstáculos para ajustar sus carteras de ingresos, al menos a corto plazo. Por ejemplo, para los hogares rurales pobres que están relativamente especializados en la producción agrícola, su potencial agronómico ante las restricciones agrícolas de temporada o climatológicas en la producción de cultivos, la falta de tecnologías de irrigación u otras tecnologías de producción, y la falta de disponibilidad de crédito (u otras formas de capital de trabajo) podrían limitar la capacidad de estos hogares de ajustar sus carteras de ingresos rápidamente. Estas restricciones en la producción tienden a volverse más flexibles a largo plazo y se pueden reducir a través de inversiones estratégicas en educación y entrenamiento, así como en la infraestructura y tecnología que reduzcan las restricciones agronómicas, bajen los costos de transacciones e incrementen las alternativas de utilidades de la empresa rural.<sup>8</sup>

### **Estrategias para el manejo de riesgos de los hogares**

Los hogares centroamericanos emplean varios tipos de estrategias para enfrentar los riesgos en ambientes económicos inciertos y cambiantes. De hecho, la evidencia empírica de América Central y otras partes indica que contar con una “cartera” de ingresos relativamente diversificada (*ex ante*) y hacer ajustes ante los cambios de precios (*ex post*) son dos de las estrategias que usan los hogares centroamericanos y los países vecinos. En Guatemala, por ejemplo, la reciente “Evaluación de la pobreza” del Banco Mundial de 2003 descubrió que los hogares no sólo ajustaron sus patrones de consumo en respuesta a estos choques, sino que además aumentaron sus horas de trabajo y usaron sus ahorros u otros activos para proteger sus niveles de ingresos y consumo. La evidencia de México también indica que los hogares envían a más de sus miembros a trabajar, en respuesta al

---

<sup>8</sup> En los casos en los que grandes distancias geográficas o la falta de infraestructura de comunicaciones o transporte resultan en altos costos de transacciones, es posible que los hogares no estén bien conectados con los mercados y quizá no experimenten señales muy fuertes de cambios precios a las que se puedan ajustar. En estos casos, la infraestructura y otras inversiones para reducir los costos de transacciones y fortalecer la capacidad de los agricultores pobres de beneficiarse de los mercados representan desafíos considerables a largo plazo para los encargados de la formulación de políticas. Sin embargo, cabe destacar que la carencia de conexiones con el mercado indicaría que los hogares no están experimentando señales fuertes de cambios de precios (positivas o negativas) como resultado de los cambios nacionales que muy probablemente causará el CAFTA-RD. Esta ausencia relativa de señales de precios parece haber sido el caso de algunos hogares en el Sur de México después del NAFTA. Parece ser que los agricultores que son básicamente autosuficientes en áreas rurales remotas no se vieron afectados considerablemente (para bien o para mal) por los cambios de precios relacionados con el NAFTA en productos básicos (de Ferranti *et al.*, 2004).

choque real o esperado en los empleos (Cunningham, 2001). En El Salvador, la emigración y las remesas también han sido un elemento clave en el manejo de riesgos de los hogares, tanto *ex ante* como *ex post* (Arias, 2004; Beneke de Sanfelú y Shi, 2004). En Nicaragua, la evidencia indica que los hogares también dependen de manera muy importante de redes sociales informales, que incluyen participación en organizaciones comunitarias, religiosas o en los vecindarios, porque éstos proveen alternativas de fuentes de recursos —como préstamos u obsequios— en el caso de algún choque adverso (Klugman, Kruger y Withers, 2003).

Un nuevo estudio empírico sobre los impactos de la crisis del café en cuatro países centroamericanos también ilustra cómo los hogares en la región se han enfrentado a los recientes cambios en precios relativos (Banco Mundial, 2005, futuro). En El Salvador, en respuesta a las bajas en el precio del café y la demanda de mano de obra asociadas con el sector cafetalero, muchos hogares que dependen de sueldos aumentaron sus horas de trabajo en actividades que no estaban relacionadas con la agricultura. Estos cambios de sector para los empleos, junto con las remesas, han ayudado a las familias salvadoreñas que generalmente participan en la economía cafetalera, a mitigar considerablemente los efectos en los ingresos de los hogares y la caída significativa en el precio mundial del café (Trigueros y Ávalos, 2004; Beneke de Sanfelú y Shi, 2004). En Honduras, la evidencia también indica que las familias en el sector cafetalero aumentaron su suministro de mano de obra para tratar de contrarrestar los efectos de las bajas del precio del café (Coady, Olinto y Caldes, 2004).

Las estrategias de contención de riesgos de algunos hogares, tales como la creación de carteras diversificadas de ingresos (*ex ante*) y el aumento del suministro de mano de obra de adultos o la utilización de ahorros (*ex post*), podrían considerarse respuestas adecuadas ante los riesgos de precios e ingresos. Sin embargo, otras estrategias como participar en ventas forzosas de activos de producción (por ejemplo, tierras), sacar a los niños de la escuela o retrasar el uso de servicios médicos preventivos o curativos, podría crear otros riesgos a largo plazo contra el bienestar de la familia. De hecho, existe evidencia que indica que en Nicaragua y Guatemala algunos agricultores cafetaleros vendieron activos (como tierras y ganado) para poder enfrentar la baja de precios del café (Vakis, 2004; Vakis, Kruger y Mason, 2004). Además, parece que los agricultores de café más pequeños en Nicaragua sacaron a sus hijos de la escuela (o retrasaron sus fechas de entrada) y pusieron a los menores a trabajar en un intento de lidiar con las bajas de sus ingresos en el sector cafetero (Vakis, Kruger y Mason, 2004). Sacar a los niños de la escuela es especialmente alarmante, ya que la evidencia de México indica que los niños que dejan de ir a clases a raíz de algún choque tienen un 33% menos de posibilidades de regresar a la escuela que los niños que siguen asistiendo a clases durante un choque (Sadoulet, Finan, de Janvry y Vakis, 2004). Por tanto, este mecanismo de contención de riesgos podría resultar en pérdidas a largo plazo en su productividad y afectar de forma adversa su productividad económica, así como incrementar la posibilidad de crear un legado de pobreza para las siguientes generaciones.

Varios estudios empíricos recientes, dentro y fuera de América Latina, han intentado medir la efectividad de los hogares para contener su consumo o “autoasegurarse” ante choques adversos de ingresos. Aunque los resultados específicos difieren en los diferentes países, estos estudios han descubierto que los hogares tienen capacidades parciales, pero no totales, para mitigar los impactos de choques contra sus ingresos. En general, la evidencia sugiere que los hogares pueden proteger entre el 60 y el 90% de su consumo per cápita ante cambios en sus ingresos (cuadro 5.3). Eso quiere decir que un “choque” del 10% contra los ingresos per cápita de los hogares se traduce a un cambio de cerca del 1 al 4% en el consumo per cápita. En general, los hogares pobres parecen tener menos instrumentos disponibles y tienen menos éxito en asegurarse contra riesgos, en comparación con los hogares que no son pobres. En China, por ejemplo, los hogares más ricos sólo experimentaron un declive del 1% en consumo per cápita ante una baja del 10% en ingresos per cápita; en contraste, los hogares más pobres experimentaron un declive del 4% en su respuesta de consumo ante la misma baja en ingresos (cuadro 5.3).

Toda la evidencia sugiere que los programas públicos de protección social son una parte importante del país, no sólo porque aseguran un nivel mínimo de bienestar para la población en el caso de choques, sino porque además ayudan a proteger las inversiones de capital humano y otros activos de producción de los pobres en el caso de choques: medidas de seguridad que podrían jugar un papel muy importante en la estrategia de desarrollo económico a largo plazo y la reducción de pobreza de estos países.<sup>9</sup>

### CUADRO 5.3

LA EVIDENCIA MÁS RECIENTE EN CONTENCIÓN DE CONSUMO EN LOS HOGARES DE PAÍSES EN DESARROLLO

País	Cambio per cápita en consumo de hogares a raíz de un cambio del 10% en ingresos per cápita		Fuente
	(porcentaje)		
México (rural)	3,7		Skoufias (2002)
Nicaragua (todo el país)	2,5		Klugman, Kruger y Withers (2003)
Perú (urbano)	3,0-3,6		Glewwe y Hall (1998)
China (rural)			Jalan y Ravallion (1999)
Más pobre	4,0		
Más rico	1,0		

<sup>9</sup> Varios métodos de protección social, como recursos para enfrentar los costos de ajuste a corto plazo y la transición económica asociados con el CAFTA-RD, se resumen a continuación.

## LOS IMPACTOS ESPERADOS DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS SENSIBLES: NUEVA EVIDENCIA DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y NICARAGUA

Basándonos en lo anterior, ¿qué podrían esperar los encargados de la formulación de políticas de los impactos de la liberalización comercial en los productos agrícolas básicos sensibles bajo el CAFTA-RD? Existen tres estudios empíricos –Pörtner (2003), Monge, Castro y Saavedra (2004) y Marques (2005)– que fueron encargados para este informe y clarifican este tema. Los tres estudios utilizan datos representativos de encuestas de hogares y aplican un marco de consumidores netos-productores netos para evaluar los impactos de primer orden en el bienestar de los hogares por la eliminación de cuotas y la reducción a cero aranceles de varios productos agrícolas sensibles, incluyendo el maíz, los frijoles, la leche, la carne de aves, la carne de res, la carne de cerdo, el trigo y el arroz.<sup>10</sup>

Como expusimos anteriormente, cabe esperar que la reducción de precios en cualquiera de estos productos básicos beneficie a los consumidores netos de ese producto y tenga un impacto negativo en el bienestar de sus productores netos. Una de las diferencias entre el análisis de la discusión anterior sobre los consumidores netos y los productores netos, y el análisis que se presenta aquí es que esta sección se enfoca mucho en los impactos de bienestar de la liberalización de toda la canasta de los productos básicos sensibles en cada país, aunque la función y la importancia de varios productos básicos específicos en el bienestar de los hogares se discuten a continuación. (Para obtener mayor información sobre la metodología utilizada en los casos de estudio del país, *ver* el cuadro 5.2.<sup>11</sup>)

Estos análisis presentan impactos esperados “como si” se fueran a eliminar completa e inmediatamente todos los aranceles bajo el CAFTA-RD. Aunque es obvio que esto no se negoció bajo el CAFTA-RD, este método nos brinda resultados útiles de impactos de primer orden en la liberalización de los productos básicos sensibles. Como discutiremos a continuación, este enfoque también resulta ser una base útil para el examen de opciones políticas, así como otros compromisos importantes de políticas asociadas con la liberalización paulatina que fue negociada, en comparación con un método bajo el cual la liberalización ocurriría rápidamente y junto con transferencias para los hogares que sufran los efectos negativos.

### Identificación de “ganadores” y “perdedores” potenciales de las reformas

Para evaluar quién tiene posibilidades de ganar y perder en la liberalización de los productos agrícolas básicos sensibles, el análisis primero examina si los hogares son consumi-

---

<sup>10</sup> Para Nicaragua, Monge *et al.*, (2004) usan la Encuesta de medición del nivel de vida (Emnv) de 2001; para Guatemala, Pörtner (2003) usa la Encuesta de condiciones de vida (Encovi) del 2002; para El Salvador, Marques (2005) usa la Encuesta de hogares para propósitos múltiples (Ehpm) del 2003.

<sup>11</sup> Para ver detalles técnicos adicionales sobre la metodología, *refiérase* a Deaton (1997), McColloch (2002), Pörtner (2003), Monge, Castro y Saavedra (2004) y Marques (2005).

**RECUADRO 5.2****ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS ESPERADOS EN LA LIBERALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS SENSIBLES EN EL SALVADOR, GUATEMALA Y NICARAGUA. LA METODOLOGÍA DE CONSUMIDORES NETOS-PRODUCTORES NETOS**

El estudio de los casos que se presentan en este capítulo aplica un enfoque de equilibrio parcial, también conocido como el método de consumidores netos-productores netos. Este enfoque permite que los analistas calculen los efectos de primer orden de los cambios de precio en el bienestar de los hogares. Las bases teóricas del método aparecen en Deaton (1997), McCulloch (2002) y Chen y Ravallion (2003). El método asume que todos los hogares tienen una función que satisface ciertos requerimientos, como una separación entre el consumo y la producción, y entre el esparcimiento y otros consumos. Si tomamos un conjunto de cambios (pequeños) de precios, la ganancia o pérdida de los hogares se puede calcular con el cambio métrico monetario en la utilidad de los hogares, que es simplemente igual al cambio de precio multiplicado por las ventas totales del producto, menos los cambios de precios multiplicados por el consumo total del producto.

Los hogares se pueden dividir entre productores netos y consumidores netos de algún producto en particular. Si la implementación del CAFTA-RD resultara en una reducción de aranceles de importación de ese producto y de su precio nacional, entonces todos los hogares que son productores netos sufrirían una pérdida, mientras que todos los hogares que son consumidores netos del producto experimentarían un beneficio. También podría haber hogares que no participan en la producción o el consumo de dicho producto, o que lo produzcan para consumo propio solamente; en estos casos, bajo este marco, no habría ningún cambio en el grado de bienestar. Cabe subrayar que el marco no incluye los costos de transporte y/o márgenes intermediarios.

El proceso de cálculo requiere estimar los cambios de precio que crea el CAFTA-RD. Aquí, los cambios esperados de precios después de la eliminación de aranceles bajo el CAFTA-RD se calculan como promedio ponderado (por cantidad) de los aranceles aplicados en las cuotas dentro y fuera de los niveles. Las estimaciones de los cambios que se esperan, a raíz del CAFTA-RD en los precios de los productos agrícolas básicos sensibles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, aparecen en el anexo 1.

Otros métodos, como los modelos de equilibrio general computable (CGE), sirven para calcular los impactos de las reformas comerciales en el bienestar. En principio, estos modelos pueden tener en cuenta varios canales diferentes a través

**RECUADRO 5.2** (continuación)

de los cuales se transmiten los efectos de bienestar, aunque los modelos CGE son considerablemente más exigentes en cuanto a los datos y los costos de computarlos. Además, como señalan Hertel y Reimer (2004) en su revisión de varios métodos para analizar los impactos comerciales de la pobreza, los modelos CGE pueden ser muy complejos, ya que hacen que sea difícil distinguir “si los resultados provienen de suposiciones de algún modelo en particular, o si son firmes ante las especificaciones del modelo y generados en gran parte por los datos”.

Con esto en mente, los resultados “estáticos comparativos” que se presentan deberán interpretarse con varias precauciones en mente. *Primero*, el método asume que a corto plazo los hogares no ajustan sus patrones de producción o consumo en respuesta a los cambios de precio, ni practican alguna otra estrategia de contención de riesgos.

*Segundo*, los cálculos no intentan incorporar los beneficios a largo plazo asociados con la mayor demanda de mano de obra a raíz del aumento en inversiones extranjeras, la expansión de las exportaciones o el aumento en crecimiento económico que se espera como resultado.

*Tercero*, el análisis asume implícitamente que los aranceles quedan eliminados de una vez y que el impacto de precio es inmediato. Por tanto, los consumidores gozarían de beneficios inmediatos y los productores experimentarían pérdidas. Sin embargo, el CAFTA-RD ha negociado la inclusión de períodos largos de eliminación gradual, muchas veces después de un período inicial de gracia. En este contexto, el impacto de los cambios de precios se sentiría solamente durante un período de tiempo mucho más grande.

*Cuarto*, aun si la eliminación de aranceles ocurriera de inmediato, hay varias razones por las cuales los cambios de precio que experimentan los hogares podrían ser más bajos de lo que sugieren los cambios nominales de aranceles; por ejemplo, es posible que las comunidades remotas y aisladas sólo cuenten con conexiones tenues a los mercados comerciales y, por consiguiente, los hogares en estas áreas podrían experimentar efectos leves de precios en relación con los que viven en áreas urbanas o zonas rurales “bien conectadas”. De hecho, los análisis empíricos recientes de los cambios locales de precios a raíz de los cambios de precio en las fronteras han descubierto que el efecto de transmisión es con frecuencia menor a una proporción de “uno a uno” (Winters, McCulloch y McKay, 2004). Asimismo, el hecho de que el comercio centroamericano ya se encuentre altamente integrado con cero aranceles en el comercio intrarregional de muchos de los

**RECUADRO 5.2** (continuación)

productos básicos sensibles (y probablemente exista algo de contrabando) también podría significar que los efectos de precio que surgen del CAFTA-RD queden parcialmente cancelados. Por éstas y otras razones relacionadas, a los tipos de estimados que se presentan generalmente se les conoce en los escritos de “consumidores netos-productores netos” como los “peores casos” en los escenarios de impacto (McColloch, 2002).

Sin embargo, es importante destacar que también hay factores que podrían trabajar en dirección opuesta a los términos de los impactos reales en comparación con los estimados. Por ejemplo, la distribución de capital en sectores que no hayan sido afectados de manera adversa podría ayudar a reducir el producto marginal de la mano de obra en esos sectores, agravando las pérdidas estáticas de los productores netos de los productos afectados. En realidad, sería posible, al menos en principio, imaginarse el “peor caso” a largo plazo en el que los beneficios dinámicos del CAFTA-RD son bajos y los beneficios de la mano de obra sin capacitación decaen tanto por los efectos directos en los precios como por los efectos indirectos de la redistribución y el capital de los sectores afectados de manera adversa. Una precaución final es que, en términos estrictos, el análisis de equilibrio parcial es válido solamente para los cambios pequeños de precios; como podemos apreciar en el anexo 1, los cambios de precios esperados son considerables en algunos casos.

A pesar de estas precauciones, el método de consumidores netos-productores netos resulta útil para asistir a los encargados de la formulación de políticas a identificar los efectos de “primer orden” que se esperan bajo el CAFTA-RD, incluyendo los tipos de hogares con mayores posibilidades de ganar o perder como resultado de la liberalización de los productos agrícolas básicos sensibles, así como el tamaño factible de dichos impactos; con esto, el método ofrece una base analítica importante para desarrollar respuestas de políticas y programas para brindarles apoyo a los hogares que posiblemente se vean afectados de manera adversa por las reformas.

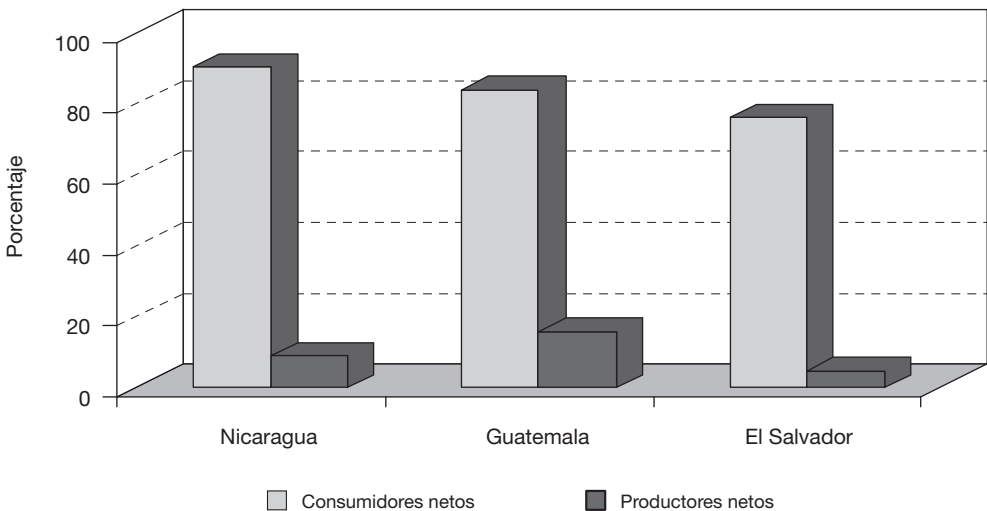
dores netos o productores netos de cada producto básico susceptible, como en el caso anterior del maíz en Guatemala (gráfico 5.2). El análisis pasa a calcular los beneficios de consumo per cápita para los “ganadores” y las pérdidas de los “perdedores” en relación con la liberalización de cada producto. Finalmente, el análisis calcula el impacto neto en

bienestar por la eliminación de los aranceles y las barreras que no están relacionados con los aranceles de cada hogar de la canasta de los productos básicos sensibles de cada país. Como indica el gráfico 5.3, la gran mayoría de las personas en Nicaragua, Guatemala y El Salvador son consumidores netos de la canasta de productos básicos sensibles.

Para ser más específicos, la evidencia indica que un 90% de los hogares nicaragüenses, un 84% de los hogares guatemaltecos y un 68% de los hogares salvadoreños son consumidores netos de la canasta de productos agrícolas básicos sensibles y, por consiguiente, en términos netos, se puede esperar que los beneficios de la suma de los cambios de precio esperados ocurra cuando los productos agrícolas básicos sensibles queden liberalizados. Por otro lado, alrededor de un 9% de los hogares nicaragüenses, un 16% de los hogares guatemaltecos y un 5% de los hogares salvadoreños son productores netos de la canasta de productos básicos sensibles y, por consiguiente, se espera que sufran pérdidas (estáticas) de bienestar de los cambios de precio a raíz del CAFTA-RD. Una parte de los hogares, quizá hasta un 19% en el caso de El Salvador, quedaría exento de beneficios y pérdidas como resultado de los cambios de precio relacionados con el CAFTA-RD, ya sea porque no consumen o producen los productos básicos sensibles, o porque los consumen y producen en cantidades iguales.

### GRÁFICO 5.3

CONSUMIDORES NETOS Y PRODUCTORES NETOS DE PRODUCTOS BÁSICOS SENSIBLES EN NICARAGUA, GUATEMALA Y EL SALVADOR\*



Fuentes: Pörtner (2003), Monge, Castro y Saavedra (2004) y Marques (2005).

\* Nótese que por razones implícitas en los datos, en el caso de El Salvador, la proporción de los consumidores y los productores netos puede aparecer subestimada.



Es importante destacar que en el caso de El Salvador es posible que las proporciones de consumidores netos y productores netos aparezcan subestimadas. Tanto la encuesta Emnv de Nicaragua como la Encovi de Guatemala están diseñadas como encuestas de consumo, gastos e ingresos, que además incluyen datos detallados sobre los precios de alimentos, por lo que resultan ideales para efectuar el tipo de análisis de consumidores netos-productores netos que aquí se presenta. En contraste, la encuesta Ehpm de El Salvador está diseñada primordialmente como una encuesta de ingresos y empleos. La encuesta Ehpm contiene información sobre la producción agrícola, el autoconsumo y los datos sobre la compra de productos alimenticios, aunque en la práctica estos últimos datos nos se han usado casi nunca. La revisión de los módulos de la Ehpm indica que los cálculos de producción agrícola para el consumo propio y los gastos de consumo de los hogares podrían estar subestimados, ya que muchos hogares (especialmente los hogares pobres) no reportan sus gastos de producción o consumo. Esto se refleja en una proporción más baja de productores y consumidores netos en el análisis de El Salvador en comparación con los casos de Nicaragua y Guatemala.

Entonces los resultados de El Salvador se deben interpretar con precaución, ya que es posible que en los casos de los resultados desagregados que se reportan por región (rural *vs.* urbana) y por los quintiles de bienestar que se analizan usando datos más pequeños, en los que los problemas de medición en un grupo pequeño de hogares (o en un solo hogar) podrían influenciar mucho a los resultados. En este contexto, cabe notar que Marques (2005) efectúa algunas pruebas sobre las solidez de los resultados de valores extremos de los datos, y descubre que los resultados son sólidos en los valores extremos, aunque no hay garantía de que hagan falta datos que puedan alterar de alguna forma los resultados, especialmente en los hogares pobres. Con esto en mente, los patrones generales de consumo neto y producción neta en los hogares de El Salvador son muy similares a los de Nicaragua y Guatemala, lo cual ofrece cierto nivel de confianza en que estos patrones reflejan patrones reales de ingresos y consumo.<sup>12</sup>

### *Diferencias rurales y urbanas*

Aunque es posible que la mayoría de los nicaragüenses, guatemaltecos y salvadoreños se beneficien de las bajas de precios en los productos agrícolas básicos sensibles, incluso a corto plazo, la distribución de los beneficiarios es un tanto distinta entre las áreas rurales

---

<sup>12</sup> Como discutimos a continuación, El Salvador es un país menos rural, con una porción menor de su economía basada en agricultura, en comparación con Nicaragua o Guatemala. Puesto que las áreas urbanas en Nicaragua y Guatemala tienen concentraciones más altas de consumidores netos que las áreas rurales, se esperaría una proporción más alta de consumidores netos en El Salvador que en los otros dos países, si todo lo demás permanece constante; lo cual también provee mayor confianza en que el análisis de El Salvador no sobrestima mucho más el número de beneficiarios potenciales ni subestima a aquellos que enfrentarán impactos adversos por los cambios de precios del CAFTA-RD.

**CUADRO 5. 4**

CONSUMIDORES NETOS Y PRODUCTORES NETOS DE LA CANASTA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS SENSIBLES EN NICARAGUA, GUATEMALA Y EL SALVADOR, POR ÁREAS RURALES Y URBANAS, Y POR QUINTIL (en porcentajes)

Grupo	Nicaragua		Guatemala		El Salvador	
	Consumi- dores netos (beneficios)	Productores netos (pérdidas)	Consumi- dores netos (beneficios)	Productores netos (pérdidas)	Consumi- dores netos (beneficios)	Productores netos (pérdidas)
Todo el país	90,2	8,8	83,8	15,7	68,2	4,1
Rural	78,8	19,4	75,1	24,5	72,1	4,1
Urbano	97,6	1,8	93,6	5,8	65,2	4,1
Quintil más pobre	85,7	12,4	78,5	20,8	22,1	7,5
Segundo quintil	86,5	11,8	75,4	24,1	76,6	4,1
Tercer quintil	91,1	8,5	81,2	18,6	82,1	2,8
Cuarto quintil	92,9	6,5	85,5	14,2	81,4	3,1
Quintil más rico	94,8	4,7	92,0	7,5	79,0	2,8

Fuentes: Pörtner (2003), Monge, Castro y Saavedra (2004) y Marques (2005)

y urbanas (cuadro 5.4). En Nicaragua y Guatemala, por ejemplo, la evidencia indica que una proporción mayor de los hogares en áreas urbanas se beneficiará más que las áreas rurales. En Nicaragua, se espera que un 97,6% de los hogares urbanos se beneficien en comparación con un 78,8% en áreas rurales. El patrón es similar en Guatemala, donde se espera que un 93,6% de los hogares urbanos se beneficie de los cambios de precio bajo el CAFTA-RD, en comparación con el 75,1% de las áreas rurales. Cabe destacar que aunque la proporción de beneficiados en las áreas rurales es más baja que en las áreas urbanas, el porcentaje sigue siendo alto: tres cuartas partes o más en los países donde se esperan beneficios.

Por otro lado, la proporción de productores netos –los hogares en los que se esperan impactos negativos por los cambios de precio del CAFTA-RD– son considerablemente más altos en las áreas rurales que en áreas urbanas. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, se espera que casi el 20% de los hogares rurales sufre efectos negativos por los cambios de precio asociados con el CAFTA-RD, en comparación con menos del 2% en áreas urbanas. En Guatemala, se espera que casi una cuarta parte de los hogares rurales estén afectados de forma adversa por los cambios de precios asociados con la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles bajo el CAFTA-RD; esto se compara con un poco menos de un

6% en las áreas urbanas. Cabe destacar que es posible que haya una variación considerable en los impactos del CAFTA-RD dentro de las áreas rurales y urbanas centroamericanas, debido a la considerable heterogeneidad en los patrones de producción y consumo. Por ejemplo, los datos de Nicaragua indican que alrededor del 34% de los hogares rurales en la región del Atlántico son productores netos de la canasta de bienes agrícolas sensibles, una cifra considerablemente más alta que el promedio rural; para Guatemala, los datos sugieren que más del 60% de los hogares en la región de Petén podrían ser productores netos.<sup>13</sup>

Los datos de El Salvador indican resultados un poco distintos de los impactos rurales en comparación con los urbanos, ya que un número un poco más alto de hogares rurales son consumidores netos en contraste con los hogares urbanos: 72,1 y 65,2%, respectivamente. No queda muy claro cuál es la razón de esto (ya que en general se espera que los hogares rurales produzcan un porcentaje mayor de productos agrícolas básicos sensibles que los hogares urbanos) y este patrón podría estar relacionado con las limitaciones de los datos, antes mencionadas. El Salvador es un país donde la importancia económica de la agricultura ha declinado dramáticamente en años recientes. Una posibilidad es que los hogares salvadoreños, rurales o urbanos, ahora tienden a ser consumidores netos de la canasta básica de productos agrícolas sensibles.

Otra posibilidad podría estar relacionada con la forma como la encuesta EhpM define los conceptos “rural” y “urbano”. El Salvador es un país con una extensión geográfica compacta y con una población densa, lo cual limita la utilización de las definiciones administrativas tradicionales de los conceptos rural y urbano de la encuesta. A este problema se le suma el hecho de que El Salvador no ha tenido un censo de su población desde 1992. Combinados, la definición de la EhpM de los conceptos rural y urbano, basada en descripciones administrativas y una serie de suposiciones después de 1992 sobre las dinámicas de la población, pueden haber resultado en una diferenciación confusa de los conceptos funcionales de rural y urbano en los datos.<sup>14</sup> El mensaje principal de los datos

---

<sup>13</sup> Es posible que en áreas remotas como Petén, la transmisión de efectos de precios sea extremadamente baja, debido a los altos costos de las transacciones y una integración relativamente débil en los mercados. En el caso de Petén, algunos analistas también argumentan que dada su cercanía a México, los hogares ya experimentaron (en parte o por completo) los efectos de la liberalización, a través del NAFTA y el comercio informal de cultivos básicos entre las fronteras.

<sup>14</sup> La agencia de estadísticas salvadoreña, Digestyc, estima que aproximadamente el 55% de la población de El Salvador es actualmente urbana, basada en sus proyecciones de población y a través de definiciones administrativas tradicionales de los conceptos de rural y urbano. En contraste, un nuevo estudio del Banco Mundial sobre el desarrollo rural en América Latina y el Caribe (2005), que usa la definición de la Unión Europea sobre los conceptos de rural y urbano, basado en la densidad de la población y la distancia geográfica de los principales centros urbanos, estima que se podría clasificar como urbano a cerca de un 80% de la población salvadoreña.

de El Salvador, al igual que en los otros países, es que la proporción de los hogares que son consumidores netos (y, por consiguiente, se espera que se beneficiarán de los cambios de precio a raíz del CAFTA-RD) es todavía mucho mayor que la proporción de los hogares que son productores netos, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

#### *Diferencias de la distribución de bienestar*

Los casos de estudio de los países también indican un patrón en común de “ganadores” y “perdedores” potenciales en la distribución de bienestar; especialmente, se espera que se beneficie un porcentaje más alto de personas que no son pobres. En Nicaragua, por ejemplo, el 94,8% de los hogares en el quintil más rico son consumidores netos, en comparación con el 85,7% de los hogares en el quintil más pobre (cuadro 5.4). En Guatemala, el 92,0% de los hogares en el quintil más rico son consumidores netos, en comparación con el 78,5% en el quintil más pobre. La imagen exacta de estos patrones es que una proporción más alta de hogares pobres son productores netos y, por consiguiente, es posible que se vean afectados de manera adversa por los cambios de precios asociados con el CAFTA-RD. En Guatemala, por ejemplo, el 20,8% de los hogares en el quintil más pobre son productores netos, en comparación con sólo el 7,5% de los hogares en el quintil más rico.

En El Salvador, este patrón es menos intenso entre los consumidores netos, ya que la proporción más alta de consumidores netos se encuentra en el tercero y cuarto quintiles; no obstante, el patrón continuará entre los productores netos, en un 7,5% de los hogares productores netos en el quintil más pobre, que es aproximadamente 1,5 veces más alto que el porcentaje de hogares productores netos en los hogares más ricos. Una vez más, es importante destacar que la falta de respuestas ante el consumo de la producción para el hogar, al igual que el módulo de gastos de consumo, parecen afectar los cálculos de consumidores netos y productores netos en El Salvador, aunque es probable que los resultados cualitativos no se vean afectados. Este problema aparenta ser más fuerte para los hogares en el quintil más pobre, para el cual los datos sugieren que más del 70% de todos los hogares no pertenecen a los grupos de consumidores netos o productores netos (es decir, no sufrirán efectos positivos ni negativos por los cambios de precio en productos agrícolas básicos sensibles).

#### *Beneficios potenciales para los consumidores netos y pérdidas para los productores netos*

Debido a las diferencias en los patrones de consumo y producción de los hogares, los consumidores netos (productores netos) pueden ganar (perder) diferentes cantidades en los diferentes países (e incluso dentro de los distintos subgrupos en algún país en particular). Esto se puede ver claramente en el cuadro 5.5, que presenta los beneficios estimados para los consumidores netos y las pérdidas estimadas para los productores netos en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Los beneficios y pérdidas esperados se presentan para todo el país, para las áreas rurales y urbanas, y en la jerarquía de distribución de bie-

**CUADRO 5.5**

BENEFICIOS ESTIMADOS PARA LOS CONSUMIDORES NETOS Y PÉRDIDAS PARA LOS PRODUCTORES NETOS DE LA CANASTA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS SENSIBLES EN NICARAGUA, GUATEMALA Y EL SALVADOR, POR ÁREAS RURALES Y URBANAS, Y POR QUINTIL

Grupo	Nicaragua		Guatemala		El Salvador	
	Beneficios estimados por consumidores netos (% de consumo p/c)	Pérdidas estimadas por productores netos (% de consumo p/c)	Beneficios estimados por consumidores netos (% de consumo p/c)	Pérdidas estimadas por productores netos (% de consumo p/c)	Beneficios estimados por consumidores netos (% de ingresos p/c)	Pérdidas estimadas por productores netos (% de ingresos p/c)
Todo el país	3,8	-0,8	0,5	-2,3	2,0	-2,2
Rural	3,3	-1,7	0,6	-2,3	2,0	-2,3
Urbano	4,2	-0,2	0,4	-2,3	2,0	-2,1
Quintil más pobre	n/d	n/d	0,8	-2,2	1,4	-3,4
Segundo quintil	n/d	n/d	0,6	-2,0	2,0	-2,2
Tercer quintil	n/d	n/d	0,5	-1,8	2,2	-1,9
Cuarto quintil	n/d	n/d	0,4	-2,8	2,0	-1,0
Quintil más rico	n/d	n/d	0,2	-3,2	1,8	-0,7

Nota: n/d = no disponible.

Fuentes: Pörtner (2003), Monge, Castro y Saavedra (2004) y Marques (2005).

nestar.<sup>15</sup> En Nicaragua, se estima que si todos los bienes agrícolas sensibles quedaran liberalizados instantáneamente, el 90,2% de los hogares que son consumidores netos experimentarían un beneficio del 3,8% en su consumo per cápita promedio. Esto se compara con un beneficio estimado de sólo el 0,5% del consumo per cápita para los consumidores netos en Guatemala (83,8% de hogares), y la predicción de un beneficio intermedio del 2,0% en ingresos per cápita para los consumidores netos en El Salvador (no menos del 68,2% de los hogares salvadoreños).

Las pérdidas que se esperan para los productores también difieren entre los países. En el caso de Nicaragua, los promedios de pérdidas que se esperan son relativamente bajos:

<sup>15</sup> Monge, Castro-Leal y Saavedra (2004) presentan beneficios estimados para los consumidores netos y pérdidas para los productores netos para todos los niveles nacionales, así como para las áreas rurales y urbanas. Sin embargo, no muestran los beneficios y las pérdidas que se esperan por quintil.

sólo el 0,8% en promedio del consumo per cápita (para el 8,8% de los hogares que son consumidores netos). Esto se compara con pérdidas estimadas entre el 2,2 y el 2,3% del consumo (o ingresos) per cápita de los productores netos en Guatemala (el 15,7% de los hogares) y El Salvador (el 4,1% de hogares), respectivamente.

Los patrones de beneficios y pérdidas también difieren entre las áreas rurales y urbanas dentro de un país determinado (cuadro 5.5). El ejemplo más claro aparenta ser Nicaragua, donde los beneficios de los consumidores netos se estiman en hasta el 4,2% del consumo per cápita en áreas urbanas, en comparación con el 3,3% en las áreas rurales. Asimismo, se espera que las pérdidas potenciales para los productores netos sean más altas en los hogares rurales que en los urbanos. De hecho, se espera que los productores netos en las áreas rurales pierdan el equivalente al 1,7% de su consumo per cápita en promedio, debido a los cambios de precios asociados con el CAFTA-RD, comparados con sólo el 0,2% de consumo per cápita de los productores netos en las áreas urbanas. Se estima que las diferencias en beneficios y pérdidas entre los habitantes rurales y urbanos serán mucho menores o que, en ocasiones, ni siquiera existan, en Guatemala y El Salvador. Además, en contraste con Nicaragua, las pequeñas diferencias en los beneficios estimados para los consumidores netos en Guatemala favorecen un poco más a los hogares rurales. En los tres países, los beneficios para los “ganadores” y las pérdidas de los “perdedores” varían notablemente entre las diferentes ubicaciones dentro de las áreas rurales y urbanas, una vez más debido a las diferencias específicas de ubicación en los patrones de producción y consumo.<sup>16</sup>

Aunque no disponemos de datos para Nicaragua acerca de la magnitud de los beneficios de los consumidores netos y las pérdidas de los productores netos entre los quintiles, los casos de estudio de Guatemala y El Salvador no muestran patrones distintos de beneficios y pérdidas en función de riqueza. En Guatemala, se espera que los beneficios más grandes (aunque siguen siendo relativamente pequeños) sean para los consumidores netos más pobres; mientras que los datos en El Salvador sugieren que los consumidores netos de ingresos medios sean los más beneficiados. En contraste, mientras que los datos de El Salvador sugieren que los productores netos más pobres son los que más perderán, los datos de Guatemala indican que los hogares productores netos que se encuentran en los dos quintiles superiores serán los que pierdan más en el porcentaje de su consumo per cápita. Ya sea entre regiones o entre quintiles, la naturaleza precisa de los beneficios y pérdidas que se esperan por hogar en Nicaragua, Guatemala y El Salvador se determina (a veces de manera bastante compleja) a través de los patrones de cada país y las ubicaciones específicas de producción y consumo de los hogares. En este contexto, los contrastes de los impactos de distribución de la liberalización comercial del maíz y las aves aparecen en el cuadro 5.3.

---

<sup>16</sup> Ver Pörtner (2003), Monge, Castro y Saavedra (2004), y Marques (2005), para obtener más detalles.

**RECUADRO 5.3****DISTRIBUCIÓN DE PÉRDIDAS Y BENEFICIOS EN DIFERENTES PRODUCTOS BÁSICOS SENSIBLES EN GUATEMALA. LOS IMPACTOS DIFERENCIALES DE LA LIBERALIZACIÓN DEL MAÍZ EN COMPARACIÓN CON LA LIBERALIZACIÓN DE LAS AVES**

Pörtner (2003) examina los efectos que se predicen para los productos básicos individuales por percentil de consumo para Guatemala, para comprender mejor lo siguiente: (i) los efectos de distribución de la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles y (ii) el papel que juega la intervención pública para mitigar la pobreza y los impactos sociales del CAFTA-RD. Su análisis apunta hacia una heterogeneidad enorme de los impactos en los diferentes productos básicos, así como a la economía política de estos productos.

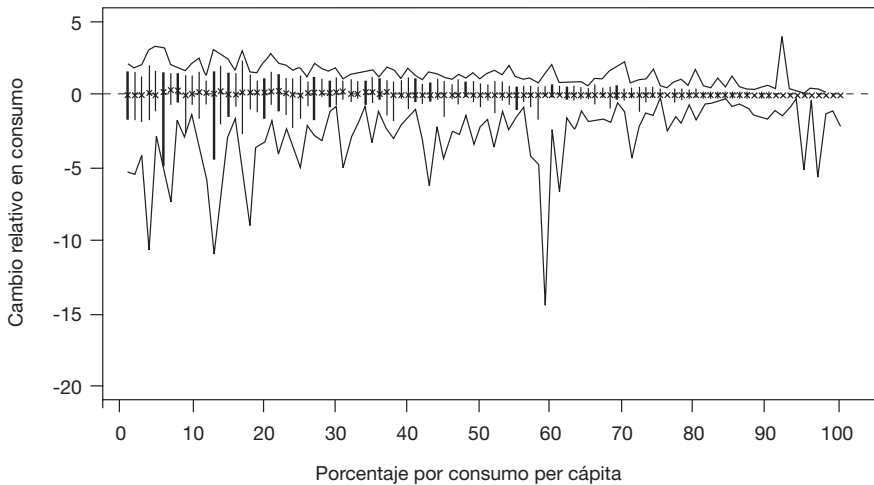
Los gráficos 1 y 2 del cuadro presentan patrones de contraste de los impactos estimados en los consumos per cápita asociados con la liberalización de dos productos básicos diferentes —el maíz y la carne de aves— en Guatemala.<sup>17</sup> Estas cifras muestran, por percentil de consumo per cápita, (i) la media del efecto en los ingresos per cápita (indicado por  $x-s$ ); (ii) el intervalo entre el 5° y 95° percentiles de los efectos (indicado por líneas verticales sólidas); y (iii) las predicciones máximas y mínimas de los efectos a raíz de la eliminación de protecciones comerciales (indicado por las líneas sólidas inferiores y superiores, respectivamente).

Como se puede apreciar en la  $x-s$  en el gráfico 5.3.1 del cuadro, el efecto promedio estimado de eliminación de la protección comercial del maíz es positivo en toda la distribución de consumo, aunque la magnitud del impacto neto sea muy pequeña (alrededor del 0,10% del consumo per cápita). Al mismo tiempo, el gráfico muestra que existe una heterogeneidad considerable en los resultados que se esperan de los hogares consumidores netos y los productores netos, incluso entre los pobres. Por ejemplo, entre el 30% de los hogares más pobres en la distribución de consumo, existe un número considerable de hogares que son consumidores netos del maíz, para los cuales se predicen beneficios considerables en relación con su consumo per cápita actual. En efecto, los beneficios que se esperan para el consumo per cápita a raíz de la liberalización del maíz son mayores para los hogares más pobres (al menos en términos porcentuales).

<sup>17</sup> Cabe destacar que los datos de Guatemala no permiten diferenciar entre la producción y el consumo del maíz amarillo y blanco, Pörtner (2003) examina los efectos de la liberalización comercial de todos los tipos de maíz. Por tanto, los cálculos de Pörtner sobrestiman (en un grado que no se ha determinado) los impactos de los cambios de precio del maíz a raíz del CAFTA-RD, en los hogares que producen o consumen maíz blanco.

**RECUADRO 5.3** (continuación)**GRÁFICO 5.3.1**

BENEFICIOS Y PÉRDIDAS ESTIMADOS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL MAÍZ,  
POR PERCENTIL DE CONSUMO (% DE CAMBIO EN CONSUMO PER CÁPITA)



Sin embargo, un número considerable de los hogares más pobres son productores netos del maíz que posiblemente sufran pérdidas grandes; de hecho, es muy factible que las pérdidas más grandes (como porcentaje de consumo per cápita) se reporten en el 20% de los hogares más pobres. Estos resultados presentan un desafío grande para los encargados de la formulación de políticas: cómo asistir a los hogares productores netos a enfrentar las bajas en precios de los productores, sin renunciar a los beneficios que se acumularán para la mayoría de los hogares consumidores netos.

Como contraste a la situación del maíz, el análisis de la eliminación de la protección comercial para la carne de aves provee un panorama impactante de la especialización de la producción (gráfico 5.3.2). En general, se predicen beneficios positivos de bienestar a raíz de la liberalización comercial para las aves, aunque la magnitud es, una vez más, muy pequeña (alrededor de 0,01% del consumo per cápita). En efecto, la gran mayoría de los hogares permanecerá igual (ni beneficios ni pérdidas) ante la liberalización de las aves. A su vez, los grandes picos descendentes que aparecen en el gráfico alrededor y arriba del 70° percentil, sugieren que

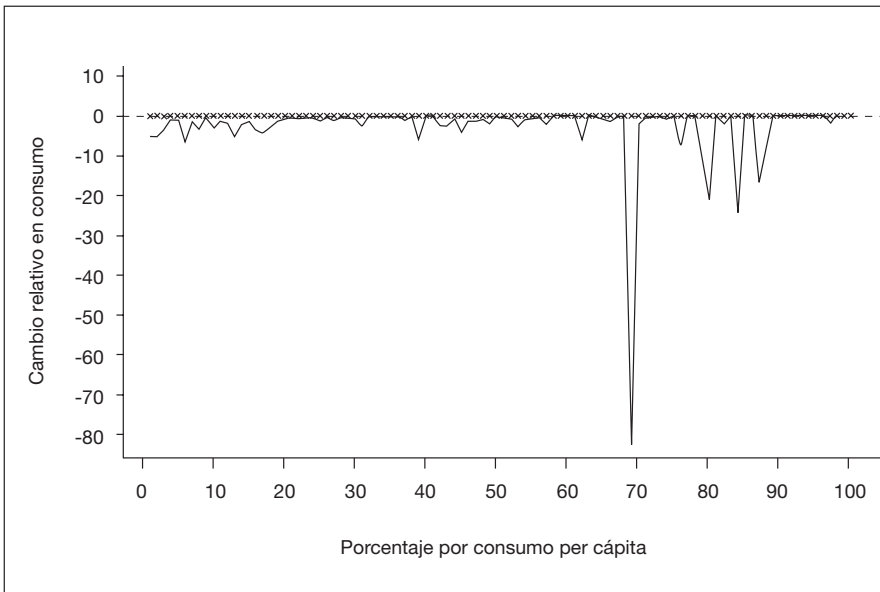


**RECUADRO 5.3** (continuación)

hay pocos productores de aves relativamente ricos que podrían sufrir pérdidas considerables por la liberalización de este sector. (También se ven patrones similares en el caso de la carne de res). Aunque estos patrones de pérdidas grandes entre unos cuantos hogares relativamente ricos, no amerita asistencia para el ajuste comercial de la pobreza o por razones de bienestar básico, sí sugiere que para algunos productos básicos podría haber números pequeños de productores (potencialmente con influencia política) que se opondrían a la liberalización e intentarían cabildear para conseguir períodos de gracia o de liberalización gradual, u otros tipos de asistencia especial.

**GRÁFICO 5.3.2**

**BENEFICIOS Y PÉRDIDAS ESTIMADOS DE LA LIBERALIZACIÓN DE LA CARNE DE AVES, POR PERCENTIL DE CONSUMO (% DE CAMBIO EN CONSUMO PER CÁPITA)**



Fuente: Pörtner (2003).

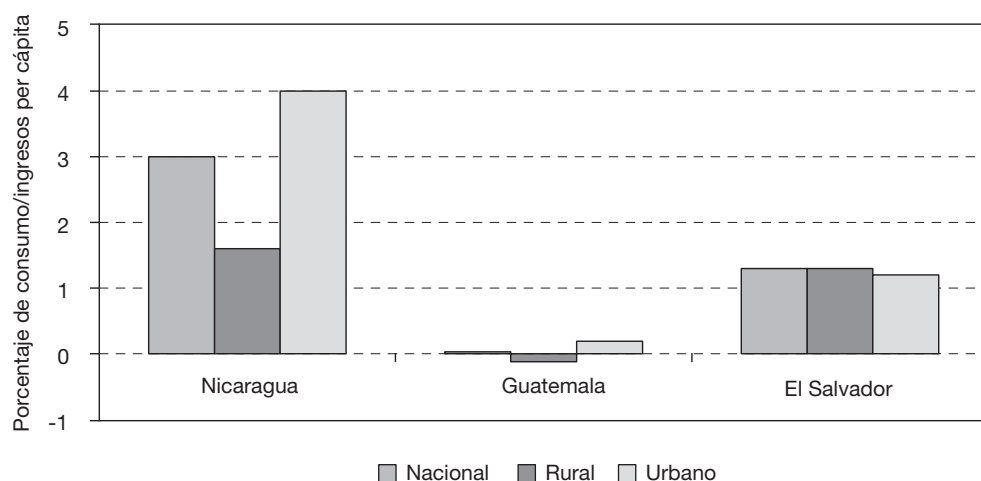
*Impactos promedio*

Al sumar y obtener los promedios para los consumidores netos y las pérdidas que se esperan para los productores netos en cada país, es posible que estas sociedades se beneficien en general como resultado de los cambios de precio asociados con el CAFTA-RD. El tamaño del promedio de beneficios difiere considerablemente entre los países e incluso entre los grupos socioeconómicos dentro de los países. Esto refleja tanto la estructura de los consumidores netos como la de los productores netos en cada sociedad, así como todos los tamaños de beneficios y pérdidas en estos grupos.

Se espera que los beneficios asociados con los cambios de precio sean mayores en Nicaragua: equivalentes a un 3,0% del consumo per cápita, en promedio (gráfico 5.4). Se estima que los beneficios promedio son más altos en las áreas urbanas que en las rurales, equivalen al 4,0 y el 1,6% del consumo per cápita, respectivamente. Se estima que los beneficios estáticos, relacionados con los precios, serán mucho más pequeños en Guatemala, equivalentes a sólo un 0,03% del consumo per cápita en promedio. De hecho, se espera que los hogares en las áreas rurales experimenten pequeñas pérdidas de bienestar: alrededor del 0,12% del consumo per cápita, en promedio. El promedio de beneficios estimados para El Salvador también es bajo, aunque considerablemente mayor al de Guatemala. Se espera que el promedio de beneficios se encuentre alrededor del 1,3% de los

**GRÁFICO 5.4**

PROMEDIO ESTIMADO DE BENEFICIOS (PÉRDIDAS) DE LOS CAMBIOS DE PRECIOS POR EL CAFTA-RD EN NICARAGUA, GUATEMALA Y EL SALVADOR



ingresos per cápita, con un promedio de beneficios casi idénticos para los hogares rurales y urbanos.<sup>18</sup>

Las formas en que el CAFTA-RD afecta en promedio a los diferentes grupos socioeconómicos en la distribución de ingresos/consumo también difiere entre los países; aunque no necesariamente de formas que se puedan predecir *ex ante*. En Nicaragua, por ejemplo, no existe un patrón de beneficios promedio en la distribución de bienestar. Los beneficios promedio en el quintil más pobre están ligeramente por encima del nivel nacional y son esencialmente iguales a los del 3° y 4° quintiles (cuadro 5.6). En contraste, en Guatemala los beneficios que se esperan son mayores, en promedio, para los hogares en el quintil más pobre y son ligeramente negativos para los hogares en los dos quintiles más altos (estos últimos, aunque son bastante pequeños como porcentaje del consumo per cápita, reflejan principalmente las pérdidas que se esperan de los productores relativamente ricos de aves y carne de res). En El Salvador, con la excepción del quintil más pobre, para el cual el promedio de beneficios aparenta ser cercano a cero, no existen patrones obvios en la magnitud de beneficios en la distribución de bienestar. Asimismo, como se señaló anteriormente,

### CUADRO 5.6

LOS BENEFICIOS PROMEDIO ESTIMADOS (PÉRDIDAS) EN NICARAGUA, GUATEMALA Y EL SALVADOR, POR ÁREAS RURALES Y URBANAS, Y POR QUINTIL

Grupo	Nicaragua	Guatemala	El Salvador
	Promedio beneficios/pérdidas (% de consumo p/c)	Promedio beneficios/pérdidas (% de consumo p/c)	Promedio beneficios/pérdidas (% de ingresos p/c)
Todo el país	3,0	0,03	1,3
Rural	1,6	-0,12	1,3
Urbano	4,0	0,19	1,2
Quintil más pobre	3,3	0,21	0,1
Segundo quintil	2,5	0,01	1,4
Tercero quintil	3,3	0,08	1,7
Cuarto quintil	3,3	-0,06	1,6
Quintil más rico	2,8	-0,01	1,4

Fuentes: Pörtner (2003), Monge, Castro y Saavedra (2004) y Marques (2005).

<sup>18</sup> Como se indicaba anteriormente, la falta de claridad en el nivel de similitudes en los patrones de beneficios para las áreas rurales y urbanas de El Salvador se debe a las similitudes en la vida real, a diferencia de los conjuntos de datos y las definiciones administrativas actuales de “urbano” y “rural”.

todavía no está claro cuál será la precisión con la que la cifra de beneficios para el quintil más pobre reflejará los beneficios reales, a diferencia de los problemas de reportes insuficientes (o inexistentes) en los datos.

### *Resumen*

Los nuevos análisis de primer orden sobre los impactos en bienestar del CAFTA-RD en Nicaragua, Guatemala y El Salvador indican que la gran mayoría de hogares en estos países se beneficiarán de los cambios de precios asociados con la liberalización comercial en los llamados productos agrícolas básicos sensibles. Más específicamente, se descubrió que el 90% de los hogares nicaragüenses, el 84% de los hogares guatemaltecos y el 68% de los hogares salvadoreños, respectivamente, son consumidores netos de la canasta de productos agrícolas básicos sensibles y se espera que se beneficien de los cambios de precios asociados con el CAFTA-RD. Solamente alrededor del 9% de los hogares nicaragüenses, el 16% de los hogares guatemaltecos y el 5% de los hogares salvadoreños fueron identificados como productores netos de la canasta de productos básicos sensibles y, por consiguiente, se podría esperar que experimenten pérdidas de bienestar.

Aunque la gran mayoría de las personas en estos tres países se beneficiarán de la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles, la evidencia sugiere que el número de personas que podrían verse afectadas de manera adversa por los cambios de precio asociados con el CAFTA-RD no es trivial, al menos ante la ausencia de medidas para mitigar estos impactos. La proporción de productores netos estimada para cada país implica que, por ejemplo, cerca de 260.000 (de 6,5 millones) de salvadoreños, 484.000 (de 5,5 millones) de nicaragüenses y 1,9 millones (de 12,3 millones) guatemaltecos sufrirán efectos negativos a raíz de los efectos de precio del CAFTA-RD.

El análisis también sugiere que ciertos subgrupos específicos se enfrentarán con un riesgo mayor al promedio de experimentar impactos negativos por los cambios de precio ante una falta de medidas de políticas complementarias. En Nicaragua, por ejemplo, se espera que casi un 20% de los hogares rurales sufrirá efectos negativos por los cambios de precio asociados con el CAFTA-RD, mientras que se espera que casi una cuarta parte de los hogares rurales experimenten impactos adversos en Guatemala. Sin embargo, hasta estos promedios ocultan una variación considerable en los impactos del CAFTA-RD dentro de las áreas rurales; en la Región del Atlántico de Nicaragua, por ejemplo, cerca del 34% de los hogares rurales son productores netos de la canasta de bienes agrícolas sensibles y sufrirán, por consiguiente, impactos negativos a raíz de su liberalización; en la zona rural del Petén, en Guatemala, más del 60% de los hogares podrían quedar expuestos a efectos negativos de precios, en términos netos.

Aunque el tamaño promedio estimado de pérdidas para los productores netos es relativamente pequeño —alrededor del 2,2-2,3% del consumo o ingresos per cápita en Guatemala y El Salvador—, es posible que tales impactos no sean triviales para los centroamericanos más pobres. Además, al menos en El Salvador, la evidencia sugiere que estas

pérdidas de los hogares productores netos en el quintil más pobre podrían ser de hasta el 3,4% de los ingresos per cápita. Como con los patrones de consumidores netos y productores netos, la magnitud real de los beneficios y pérdidas que los hogares experimentarán quedará determinada en gran parte por los patrones locales de producción y consumo. Por tanto, a pesar de las similitudes en los patrones de impactos entre los países centroamericanos, será importante tomar en cuenta las circunstancias locales al diseñar políticas y programas para asegurar que todos los centroamericanos puedan beneficiarse del CAFTA-RD a mediano y largo plazo: un punto que veremos con mayor detenimiento en la siguiente sección.

Finalmente, la evidencia de los casos en cada país sugiere que aunque el promedio de los beneficios asociados con la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles es positivo en los tres países, los beneficios estáticos asociados con los cambios de precio podrían no ser muy grandes. Los beneficios estáticos más grandes parecen ser para Nicaragua, donde el promedio de beneficios se estima en el 3,0% del consumo per cápita. En El Salvador se estiman beneficios más pequeños, con un cálculo del 1,3% de los ingresos per cápita; y todavía más pequeños para Guatemala, donde el promedio de beneficios se estima en menos de un décimo de 1% del promedio de consumo per cápita. El análisis estático de equilibrio general de Nicaragua efectuado por Bussolo y Niimi (2005), que se discute en el capítulo anterior, también predice efectos bastante pequeños tanto en el promedio de ingresos como en las tasas de pobreza. Estos análisis sugieren que es muy factible que los beneficios más grandes del CAFTA-RD provengan de beneficios dinámicos asociados con mayores flujos de inversiones extranjeras directas y mejoras relacionadas con tecnología de productividad, un alza en empleos y niveles más altos de crecimiento económico (*ver* capítulo 4); esto a su vez destaca la importancia potencial de trabajar para mitigar cualquier impacto negativo de los cambios de precio asociados con el CAFTA-RD, además de invertir en la gente y en los países de América Central, para maximizar así la capacidad de la gente de participar en las oportunidades que se presentan a raíz del CAFTA-RD.

#### ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA MITIGAR LOS IMPACTOS ADVERSOS DEL CAFTA-RD

Como discutimos en la segunda sección, el CAFTA-RD incluye una amplia gama de disposiciones para lidiar con la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles, incluyendo períodos de gracia para el inicio de la liberalización, períodos prolongados de eliminación gradual de aranceles, cuotas provisionales y fases de eliminación de TRQ, y medidas especiales para proteger a los agricultores locales de daños innecesarios a raíz del aumento en las importaciones agrícolas bajo el Acuerdo. Aunque las disposiciones exactas se negociaron independientemente y son distintas para cada país, los países centroamericanos en conjunto tuvieron éxito en negociar planes con una cronología prolongada para reducir su producción de bienes agrícolas sensibles. Como se muestra anteriormente (cua-

dro 5.1), los períodos de eliminación gradual pueden ser de hasta 20 años en algunos casos. El CAFTA-RD integra una serie de protecciones para las personas que se verán afectadas de manera adversa por la liberalización de productos básicos agrícolas sensibles: una línea cronológica prolongada y predecible para que los productores puedan adaptarse y hacer los ajustes económicos necesarios.

**La liberalización rápida combinada con transferencias compensatorias, comparada con la eliminación gradual de la protección comercial: ¿Podrían funcionar mejor los países?**

Aunque los períodos de gracia y los plazos prolongados de eliminación gradual de aranceles y cuotas proveen un cierto grado de protección para los productores de cultivos sensibles, el enfoque negociado bajo el CAFTA-RD también presenta algunos costos económicos. Para ser más específicos, aunque la eliminación gradual de las reformas le brinda un período extendido a los productores para que efectúen los ajustes económicos necesarios, también le niega a los consumidores los beneficios asociados con precios más bajos en los productos agrícolas clave, durante el mismo período extendido de tiempo.

Una alternativa para el enfoque negociado sería simplemente liberalizar el intercambio comercial de los productos agrícolas sensibles básicos rápidamente, como se supone en los casos de estudio anteriores, ya que esto les extendería los beneficios de inmediato a los consumidores, pero como se discute anteriormente, les impondría costos a los productores netos de bienes sensibles, muchos de los cuales son agricultores pobres de cultivos básicos en áreas rurales de América Central. Debido a las dificultades que surgieron ante la eliminación por fases de las reformas comerciales (específicamente para proteger a estos grupos), es poco factible que este enfoque funcione en la práctica. Entonces, ¿existe alguna alternativa que pueda permitir que los consumidores se beneficien rápidamente, mientras los productores gozan de un período razonable para acoplarse al ajuste económico? La respuesta es sí. Tal enfoque implicaría una liberalización comercial rápida en los productos agrícolas básicos sensibles, junto con una disposición de transferencias compensatorias durante un período de tiempo determinado para aquellos que se verían afectados negativamente por el CAFTA-RD a corto plazo.

En principio, una liberalización rápida junto con transferencias enfocadas en los hogares afectados negativamente por el CAFTA-RD tendría mayor eficacia económica que el método actual negociado bajo el Acuerdo, ya que los consumidores no tendrían que esperar hasta 20 años para beneficiarse de los precios más bajos. De hecho, los precios reales en los alimentos han bajado en América Central en años recientes y estas bajas en precios han contribuido de formas importantes a la reducción de pobreza en Nicaragua y El Salvador (*ver*, por ejemplo, Banco Mundial, 2003; Banco Mundial, 2004). La combinación de programas de transferencias bien diseñados con una liberalización rápida resultaría en una manera más eficaz de mejorar el poder adquisitivo de los hogares —con im-

portantes impactos de bienestar para los pobres—, mientras se brinda simultáneamente a los productores el apoyo financiero para enfrentar la transición económica.

Para que esta práctica sea eficaz, se tendrán que respetar ciertas condiciones. Primero, la implementación de un programa de transferencias compensatorias requiere recursos presupuestarios (que no se necesitan para implementar el método negociado bajo el CAFTA-RD), ya que para asegurar que los productores de productos básicos sensibles estén protegidos y los consumidores gocen de los beneficios de precios más bajos se necesita el compromiso de recursos fiscales. Segundo, para ser eficaz y eficiente, se necesita que las instituciones nacionales cuenten con una capacidad administrativa adecuada para implementar programas de transferencias, además de la capacidad de enfocarse efectivamente en intervenciones para los hogares afectados de manera adversa. Por último, en tercer lugar, puesto que el objetivo de cualquier programa de transferencias compensatorias relacionado con el comercio exterior es proveer una asistencia temporal, tendría que darse una comunicación transparente y bien definida en cuanto a las “reglas del juego”, que deberá incluir un límite de tiempo de asistencia para asegurar que las transferencias actúen como un apoyo durante el período de ajuste comercial, en vez de un programa rural con derechos “permanentes”.

#### *Opciones para las transferencias compensatorias*

Si los países del CAFTA-RD en América Central implementaran una liberalización rápida aunada a un sistema de transferencias compensatorias, existe una amplia gama de programas compensatorios y de protección de donde los países podrían escoger, que incluyen: pagos “desvinculados” para la asistencia de ingresos para los agricultores, transferencias condicionales de efectivo (CCT), programas de pago por trabajo o comida por trabajo, o pagos únicos por compensación, entre otros (Castañeda, 2004). De hecho, muchos de estos programas se han implementado (o están en desarrollo) con cierto nivel de éxito en América Latina y otras partes:

- Los pagos desvinculados para la asistencia de ingresos de los agricultores, los cuales desconectan la relación de los pagos de la producción y precios actuales, se han usado recientemente en varios países, incluyendo a la Unión Europea, Estados Unidos, Turquía y México. En México el programa de pagos desvinculados para la asistencia de ingresos, Procampo, comenzó en 1994 para ayudar a los agricultores que se verían potencialmente afectados de manera adversa por los cambios de precios bajo el NAFTA.
- Los programas de transferencias condicionales de efectivo, que condicionan los pagos en efectivo a las inversiones que realizan las familias en el desarrollo del capital humano de sus hijos, se introdujeron recientemente en varios países de América Latina y el Caribe, incluyendo a Brasil, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Jamaica y otros países fuera de la región, como Turquía.

- Los programas de empleo se han implementado en todo el mundo para resolver los problemas de desempleo, incluyendo un período prolongado de tiempo en Argentina y en respuesta a choques periódicos en empleos (por ejemplo, durante la reciente crisis del café en Nicaragua).<sup>19</sup>

Sin embargo, no todas las categorías posibles de asistencia equivalen a protección o presentan problemas ecuanímenes en el contexto del CAFTA-RD. Aunque los programas de empleo han sido básicos en la asistencia social de muchos países en vías de desarrollo, estos programas son más aptos ante los choques de empleos que de ingresos. No obstante, dado que la mayoría de los productos agrícolas básicos sensibles son cultivos básicos que se producen en granjas de familias, los efectos de ingresos podrían dominar considerablemente los efectos de los empleos y debilitar los impactos posibles de las intervenciones de los diferentes tipos de programas de empleos (Banco Mundial, 2005b). De forma similar, para que el apoyo sea eficaz debe mejorar la capacidad de un hogar de lograr una transición económica, que en muchos casos tomará varias temporadas de producción. En este contexto y ante la falta de mercados sólidos de capital rural en América Central, no es muy factible que los pagos únicos provean suficiente asistencia para implementar exitosamente la transición necesaria. Aunque los pagos desvinculados para la asistencia de ingresos de agricultores y las transferencias condicionales de efectivo para los hogares responden a las necesidades un tanto distintas de los hogares rurales pobres, cada una de estas intervenciones promete ayudar en cierto grado a los hogares a enfrentar la transición económica asociada con el CAFTA-RD.

#### *Los pagos “desvinculados” para la asistencia de ingresos*

“Desvincular” se puede definir a grandes rasgos como el reemplazo de los programas de asistencia agrícola que están basados en producciones y precios actuales y futuros con pagos directos que están basados en medidas claramente definidas y establecidas históricamente (Baffes y de Gorter, 2003). En principio, la desvinculación de transferencias de ingresos evita crear las distorsiones económicas que causan varios de los programas agrícolas tradicionales a través de su influencia en los precios nacionales, uso de insumos, opciones de tecnología, o decisiones en la producción actual o futura. Puesto que no distorsionan la producción ni el comercio exterior, los programas de transferencias de pagos desvinculados adecuadamente diseñados también entran en la categoría de “Caja verde” de los programas de asistencia de ingresos que permiten las reglas de la OMC (recuadro 5.4).

---

<sup>19</sup> Banco Mundial (2005).



**RECUADRO 5.4****CÓMO ASEGURAR QUE LAS MEDIDAS DE COMPENSACIÓN SEAN COMPATIBLES CON LOS ACUERDOS DE LA OMC**

Los pagos desvinculados directos a los agricultores, al igual que los programas de protección de ingresos, como las transferencias condicionales de efectivo, cuando están diseñados y se implementan adecuadamente, están en conformidad con las intervenciones que se permiten bajo los acuerdos comerciales multilaterales existentes (ayudas de “Caja verde” permitidas por la OMC). Para ser aceptados bajo las reglas de la OMC, estos programas deben adherirse a los siguientes criterios:

**Pagos desvinculados directos para la asistencia de ingresos**

Durante la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT) en 1994, se llegó a un acuerdo sobre la reducción de los límites de gastos en los subsidios agrícolas, con ciertas excepciones. Las excepciones incluían medidas de asistencia nacional que no tuvieran (o los tuvieran al mínimo) efectos de distorsiones en el comercio exterior y la producción. Si recibían asistencia a través de financiamiento público y no a través de transferencias de los consumidores y si no tenían un efecto de asistencia de precio para los productores, entonces se podían hacer pagos directos a los productores que cumplieran con las siguientes condiciones:

- la elegibilidad para dichos pagos se determina a través de criterios claramente definidos como ingresos, condición de productor o terrateniente, uso de factor o nivel de producción en un período base definido y fijo;
- la cantidad de dichos pagos en un año determinado no deberá estar relacionada con, ni basada en, el tipo o volumen de producción (incluidas las cabezas de ganado) que resulte en cualquier año después del período base;
- la cantidad de dicho pago para cualquier año determinado no deberá estar relacionada con, ni basada en, los precios, nacionales o internacionales, aplicados a la producción que resulte en cualquier año después del período base;
- la cantidad de dicho pago para cualquier año determinado no deberá estar relacionada con, ni basada en, los factores de producción empleados en cualquier año después del período base;
- no se requerirá ninguna producción para recibir dichos pagos (OMC, 1994).

**RECUADRO 5.4** (continuación)**Programas de protección**

Según el anexo 2 de las reglas del GATT, otro tipo de pago directo permitido incluye la participación financiera del gobierno en programas de seguro de ingresos y programas de protección de ingresos. Estos programas deberán satisfacer los siguientes criterios:

- la elegibilidad para dichos pagos será determinada por una pérdida de ingresos, tomando en cuenta solamente aquellos ingresos derivados de la agricultura, que exceda el 30% del promedio de ingresos brutos o el equivalente en términos de ingresos netos (excluyendo cualquier pago del mismo esquema o un esquema similar) durante los tres años anteriores o el promedio de tres años basado en los cinco años anteriores, excluyendo el registro más alto y el más bajo. Cualquier productor que satisfaga esta condición deberá cualificar para recibir los pagos;
- la cantidad de dichos pagos deberá compensar por lo menos un 70% de la pérdida de ingresos del productor para el año en que el productor califica para recibir esta asistencia;
- la cantidad de dichos pagos deberá estar relacionada exclusivamente con los ingresos; no deberá estar relacionada con el tipo o el volumen de la producción (incluyendo cabezas de ganado) que haya realizado el productor; o a los precios, nacionales o internacionales, aplicados a dicha producción; o a los factores de producción empleados;
- en caso de que algún productor reciba pagos en el mismo año bajo las disposiciones de seguro o protección de ingresos y bajo disposiciones de asistencia contra desastres naturales, el total de dichos pagos deberá ser menor al 100% de la pérdida total del productor.

*Fuente:* OMC (1994), IATRC (2001), como se cita en Castañeda (2004).

El uso de pagos desvinculados como asistencia de ingresos de agricultores es, en esencia, el método que adoptó México durante el NAFTA. Aunque México, como los países del CAFTA-RD, había negociado períodos prolongados de gracia y eliminación gradual para la protección de productos agrícolas básicos sensibles, el gobierno nunca invocó dichas disposiciones y en su lugar optó por una liberalización rápida de facto con transfe-

rencias; es decir, México introdujo en 1994 un programa de transferencias de pagos “desvinculados”, Procampo, para asistir a los agricultores que se verían afectados de manera adversa como resultado de la liberalización del sector que ocurrió bajo el NAFTA. El programa fue diseñado como una transición de 15 años y se espera que termine en el 2008.

Procampo brinda a los productores agrícolas que califican un pago fijo por hectárea. Los productores que cualifican son aquellos que cultivaron uno o más de nueve tipos de cultivos —maíz, sorgo, frijoles, trigo, cebada, algodón, cardamomo, frijoles de soya o arroz— en uno de tres ciclos agrícolas (otoño-invierno o primavera-verano) antes de agosto de 1993. El pago le corresponde a la persona que esté cultivando la propiedad, sin importar si éste es el propietario, un inquilino o aparcerero. A los productores con menos de una hectárea se les paga por una hectárea entera, y existe un máximo de 100 hectáreas para las tierras irrigadas y 200 hectáreas para las tierras de secano. Puesto que los productores de tierra irrigada pueden cultivar hasta dos temporadas al año, éstos califican para recibir pagos dos veces al año; los productores en tierras de secano califican para recibir un pago por año.<sup>20</sup> Los pagos están desvinculados de los cultivos actuales, aunque Procampo no impone ninguna restricción que indique que la tierra deberá destinarse a cultivos, ganado o silvicultura, o formar parte de un programa ambiental aprobado (los beneficiarios tienen el derecho de escoger entre estas opciones).

Además de adherirse a las reglas de la OMC, las transferencias de pagos desvinculados ofrecen el beneficio de responder especialmente a los “choques” de ingresos que resultan de la liberalización de productos agrícolas básicos sensibles. Si se implementan por un período de tiempo limitado, las transferencias de pagos desvinculados también proporcionan un plan cronológico claro y predecible para que los productores puedan, en principio, hacer los ajustes económicos necesarios (como en la liberalización gradual negociada bajo el CAFTA-RD). La evaluación reciente del impacto de Procampo en México también indica que el programa ha resultado en una serie de impactos positivos: una protección de sus beneficiarios de los efectos negativos por ingresos, una generación de multiplicadores positivos de ingresos para muchas familias agrícolas y un aumento en el consumo y condición nutricional de los hogares; a su vez, estos impactos han contribuido a bajar los índices de pobreza de los hogares en el sector del ejido (cuadro 5.5).

Al mismo tiempo, la evidencia sugiere que Procampo no ha contribuido con mejoras significativas en la eficiencia del sector agrícola (Banco Mundial, 2003), ni tampoco ha sido especialmente eficaz en impulsar a los agricultores (al menos los agricultores pequeños y los productores de cultivos de secano) a hacer la transición económica necesaria hacia medios de producción más remunerativos (Sadoulet, De Janvry y Davis, 2001). Aparentemente, esto se debe en parte a que los beneficiarios más pobres tienen tendencias a usar las transferencias desproporcionadamente para fines de consumo en vez de inversiones. La

---

<sup>20</sup> En 1997, el pago promedio fue de \$67 por hectárea y US\$317 por beneficiario (Cord y Wodon, 2001).

**RECUADRO 5.5****PROCAMPO: IMPACTOS POSITIVOS EN INGRESOS, CONSUMO Y POBREZA**

---

Un análisis reciente del impacto de Procampo indica que el programa ha proporcionado varios beneficios positivos: desde el aumento de los ingresos de los hogares y la protección de los beneficiarios de choques negativos de ingresos, hasta el aumento del consumo en los hogares y la reducción de pobreza en hogares agrícolas rurales. Por ejemplo:

**Efectos en ingresos.** Los pagos de Procampo parecen haber generado efectos de multiplicadores ingresos para muchos de sus beneficiarios, aparentemente por su efecto de aumento de liquidez para los productores agrícolas. El análisis indica que, en promedio, por cada peso que reciben los hogares se generan ingresos de 1,5 a 2,6 veces mayores (Sadoulet, De Janvry y Davis, 2001; Cord y Wodon, 2001). Los multiplicadores son más altos en los hogares con granjas medianas y pequeñas, en hogares que no son de procedencia indígena, en hogares con menos adultos y en los que cuentan con irrigación. Procampo también aparenta proporcionar una buena herramienta contracíclica ante las bajas económicas. En 1994, por ejemplo, los ingresos de los beneficiarios de Procampo aumentaron en alrededor de 18%, mientras que los ingresos de otros hogares similares que no recibieron Procampo declinaron en cerca de un 4% (Sadoulet, De Janvry y Davis, 2001).

**La pobreza y la distribución de ingresos.** Debido a sus disposiciones especiales de medidas en acres, Procampo parece proveer beneficios relativamente mayores a los agricultores pobres, como porcentaje de los ingresos de los hogares (Cord y Wodon, 2001). Aunque en 1997 las transferencias representaron 8% de los ingresos de los hogares en el sector del ejido en general, representaron el 40% de los ingresos de los hogares en el decil más pobre. Asimismo, el análisis del cuadro de datos indica que los pagos de Procampo redujeron en un 10% la probabilidad de ser pobre en la población del ejido (Cord y Wodon, 2001). Una evaluación de pobreza reciente del Banco Mundial en México descubrió que, a pesar de la alta concentración de tierras en México, la incidencia de beneficios de Procampo es algo progresiva en general (Banco Mundial, 2003).

**Consumo de alimentos y nutrición.** Las evidencias también indican que Procampo ha contribuido en el incremento del consumo de alimentos de los beneficiarios, aumentando el consumo calórico de los hogares y la diversidad nutricional (Ruiz-Arranz *et al.*, 2002; Davis *et al.*, 2002).

relativa falta de impacto en el patrón de producción rural también parece deberse a reformas e inversiones insuficientes en factores de producción complementarios (por ejemplo, energía, infraestructura de transporte, etc.) que afectan más ampliamente la estructura de costos y la competitividad del sector rural (Banco Mundial, 2003).

### *Transferencias condicionales de efectivo*

Entre las categorías de mayor crecimiento y más exitosas de programas de alivio de pobreza rural en América Latina (y otras partes) se encuentran las transferencias condicionales de efectivo (CCT, por sus iniciales en inglés). Las CCT proveen transferencias en efectivo a las familias pobres que residen en áreas rurales selectas, con la condición de que las familias hagan inversiones específicas en el desarrollo humano de sus hijos (por ejemplo, enviar a los niños en edad escolar a la escuela, hacerles revisiones médicas periódicamente, asegurar que los niños menores de cinco años tengan todas sus vacunas, etc.). El raciocinio es que las familias rurales pobres, aunque reconozcan los beneficios a largo plazo de la educación y los cuidados médicos preventivos, no tienen los recursos para cubrir los costos de la escuela (por ejemplo, libros, uniformes, etc.) o los cuidados médicos, y no pueden darles a sus hijos la oportunidad de estudiar. Las transferencias de efectivo, por consiguiente, ofrecen un objetivo doble al proveer asistencia inmediata a corto plazo para que las familias mejoren su consumo, salud y nutrición básicos y al apoyar el desarrollo humano a largo plazo de sus niños para disminuir las oportunidades de transmitir su pobreza a las próximas generaciones.

Aunque las transferencias asociadas con las CCT se enfocan en inversiones en consumo y capital humano en vez de apoyo a la producción para las familias rurales, podrían ser adecuadas para compensar a los hogares rurales por pérdidas de empleos o ingresos a raíz de las reducciones de aranceles y las pérdidas de protección comercial asociadas con el CAFTA-RD. Los pagos desvinculados, tales como los que se proveen bajo Procampo, compensan a los gerentes agrícolas, pero no necesariamente a la mano de obra contratada, que también podría verse afectada por la pérdida de protecciones comerciales. Además, los pagos desvinculados de asistencia para los productores funcionan mejor cuando hay registros limpios de propiedad o uso de tierras (Baffès y de Gorter, 2003; Castañeda, 2004). En casos en los que la mano de obra contratada y los agricultores que trabajan por su cuenta se ven afectados por la liberalización comercial, o en los que los registros de propiedad de tierra no son claros o no existen, las CCT enfocadas en los grupos identificados podrían proveer una alternativa viable para brindarle un apoyo a los afectados hogares. Además, en el caso de los países del CAFTA-RD, los programas CCT ya existen: en dos países –Nicaragua y Honduras– estos programas ya operan, y en un tercero –El Salvador– ya están en proceso de desarrollo. En este contexto, el uso de CCT para compensar a los hogares afectados por el CAFTA-RD podría proporcionar el beneficio adicional de mejorar los programas ya existentes, en vez de tener que crearlos desde cero de un programa nuevo de transferencias (junto con la institución correspondiente).

Como con Procampo, las evaluaciones recientes del impacto de los programas de CCT en México y Nicaragua demuestran que ofrecen beneficios importantes para las familias de los beneficiarios, ya que aumentan el consumo y la nutrición de las familias, incrementan las inscripciones de los niños en la escuela, y mejoran los resultados de prevención de salud (cuadro 5.6).

**RECUADRO 5.6****PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONALES DE EFECTIVO.****FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN, SALUD Y NUTRICIÓN DE LOS POBRES**

Los resultados de una reciente evaluación de dos programas de transferencias condicionales de efectivo en América Latina –Progresá (oportunidades) en México y la Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua– indican que las transferencias condicionales de efectivo son un instrumento eficaz para mejorar y proteger el consumo, mientras se aumenta el capital humano de los hogares pobres:

**Incremento y protección del consumo.** La evidencia indica que el consumo creció más rápidamente en los hogares que participan en programas de transferencias condicionales de efectivo en comparación con los hogares similares que no participan. En México, por ejemplo, el nivel promedio de consumo en los hogares de Progresá aumentó rápidamente (un 14%); después de más de un año de operación del programa, la media de gastos en alimentos era 11% más alta entre los participantes del programa que en el grupo de hogares de control. En Nicaragua, el grupo de hogares de control experimentó un declive vertiginoso en su consumo debido en parte a los precios bajos del café y a una sequía; mientras que la RPS proporcionó ciertas medidas de protección ante el choque, los gastos promedio per cápita de los hogares en áreas de la RPS no cambiaron durante el mismo período.

**Mejoras en la educación.** Los programas de transferencias condicionales de efectivo han aumentado los índices de matrículas para niños y niñas. En México, los índices de matrículas en escuela primaria aumentaron alrededor de 1% de un alto nivel de cerca del 90% antes del programa. Para el nivel de escuela secundaria, los índices de matrículas aumentaron de 7,2 al 9,3 puntos porcentuales para las niñas, de los índices base de matrículas del 67%; y de 3,5 a 5,8 puntos porcentuales para los niños, de una base del 73%. En Nicaragua, el efecto del programa es todavía más impactante: los índices promedio de matrículas para los niños de 7 a 13 años –de 1° a 4° grados– aumentó en casi 22 puntos

**RECUADRO 5.6** (continuación)

porcentuales en las áreas beneficiadas como resultado del programa, de un punto de partida bajo de aproximadamente del 70%. El impacto del programa en índices de asistencia tuvo resultados más ambivalentes. En Nicaragua, la RPS produjo un aumento de 30 puntos porcentuales en el grupo de niños con menos de seis ausencias injustificadas durante un período de dos meses.

**Fortalecimiento de la salud y la nutrición de los niños.** Las evaluaciones muestran mejoras en salud y nutrición. El número de visitas para la supervisión del crecimiento de los beneficiarios de Progresá, de hasta tres años de edad, aumentó entre el 30 y el 60% y los beneficiarios de hasta seis años vieron una reducción en la incidencia de enfermedades del 12%, en comparación con el grupo de niños de control. En Nicaragua, cerca del 60% de los niños menores de tres años participaron en programas de supervisión alimentaria antes de la implementación del RPS. Unos cuantos meses después del inicio de operaciones del programa, más del 90% de los niños en áreas RPS se beneficiaban de programas de supervisión de nutrición, en comparación con el 67% en las áreas de control. La RPS también aumentó el número de inmunizaciones oportunas en 18 puntos porcentuales para los niños de 12 a 23 meses de edad.

*Fuente:* Banco Mundial (2005b).

Como en el caso de Procampo en México, no queda claro el nivel de participación de las CCT para apoyar la transición económica que será necesaria bajo el CAFTA-RD. Una evaluación reciente de los impactos de la Red de Protección Social (RPS) durante la reciente crisis del café en América Central sugiere que los efectos de estos programas al fomentar un cambio estructural en la producción rural podrían estar limitados. Aunque la evaluación de la RPS no demuestra que el programa haya actuado como una red de protección durante una crisis, la evidencia sobre la manera como la RPS le permitió a los hogares cafetaleros redistribuir sus recursos en formas compatibles con las tendencias históricas de declive en los precios del café está más mezclada (Maluccio, 2004). La mano de obra en el sector del café que se benefició del programa solió salirse de la industria, pero los productores que trabajaban por su cuenta solieron quedarse. A la vez, aunque los beneficiarios del programa que vivían en las regiones donde se cultiva el café redujeron el número de horas de trabajo en agricultura, aumentaron la presencia de la agricultura en sus carteras, lo cual perjudicó las actividades que no estaban relacionadas con este sector.

Como en el caso de los pagos “desvinculados” como asistencia de ingresos, sería importante que en el contexto del CAFTA-RD, el programa de beneficios a los hogares afectados se hiciera solamente por un período de tiempo limitado y claramente especificado, para asegurar los incentivos más grandes posibles para que los hogares hagan los ajustes económicos necesarios. Asimismo, como en el caso de los pagos desvinculados como asistencia de ingresos, para poder maximizar la eficacia, sería importante que las CCT estuvieran acompañadas por un conjunto de políticas e inversiones complementarias que permitan que las familias afectadas y sus hijos aprovechen más de lleno las nuevas oportunidades que ofrece el CAFTA-RD.<sup>21</sup>

*El potencial de los costos fiscales para la compensación de las personas afectadas adversamente por el CAFTA-RD*

Si fuera posible identificar a los hogares productores netos y el nivel de sus pérdidas, y definir las compensaciones de manera perfecta, entonces los costos fiscales de compensación para las personas afectadas negativamente no sería muy alto. De hecho, las estimaciones del valor agregado de pérdidas anuales para los productores netos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, oscilan de un 0,01% del PIB para el caso de El Salvador, al 0,13% del PIB en el caso de Guatemala. Estas cifras relativamente bajas reflejan dos factores principales: primero, la proporción de productores netos en cada país es relativamente pequeña (del 4,1% en El Salvador al 15,7% en Guatemala; cuadro 5.4); y, segundo, el valor promedio de pérdidas de los productores netos en cada país es relativamente bajo (del 0,8% en Nicaragua al 2,3% en Guatemala; cuadro 5.5).

El costo fiscal real de la implementación de un programa de transferencias compensatorias es posiblemente mayor al 0,13% del PIB (al menos si se requiere crear un programa nuevo). Esto se debe a múltiples factores: i) es imposible, en la práctica, identificar y definir perfectamente los beneficiarios del programa (i.e., sin una “fuga” de recursos a individuos que no son identificados como beneficiarios) y ii) la experiencia reciente en pagos desvinculados de ingresos y los programas de transferencias condicionales de efectivo sugieren que la magnitud del programa de beneficios podría ser mayor al promedio de pérdidas de los productores netos, al menos si se siguen las normas regionales. Además, todo programa nuevo requiere un mínimo de costos administrativos.

Debido a una gran variedad de razones administrativas y de datos, sería imposible identificar y definir perfectamente a los productores netos. De hecho, los programas focalizados de esta forma muchas veces cometen errores graves de exclusión e inclusión; hay personas que quedan excluidas del programa cuando deberían ser beneficiarios, mientras otros que están incluidos no pertenecen al grupo definido de beneficiarios. En la práctica, cuando se

---

<sup>21</sup> Ver la sección 6, “Políticas e inversiones para asegurar que los pobres puedan beneficiarse del CAFTA-RD”, a continuación.



hace todo esfuerzo por reducir los errores de exclusión, los errores de inclusión tienden a aumentar, lo cual sube los costos del programa (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004). Los programas focalizados muchas veces corren el riesgo de transferir recursos considerables a individuos fuera del grupo definido de beneficiarios, especialmente cuando este grupo se encuentra disperso geográficamente o los criterios de inclusión son difíciles de seguir, como es el caso de los productores netos de los productos agrícolas básicos sensibles en América Central. Para ilustrar las fugas en un programa focalizado, basta considerar la experiencia en México: los beneficios del programa Progres/Oportunidades, que utilizan una combinación de criterios geográficos y con respecto a los hogares para definir a los hogares pobres, son altamente progresivos y el programa está considerado como “bien focalizado”. Sin embargo, en el 2002, el 28% de los hogares que recibían beneficios se encontraba fuera de los tres deciles de ingresos más bajos, la población de enfoque del programa (Banco Mundial, 2005a).<sup>22</sup>

Aunque el promedio de pérdidas entre los productores netos está estimado en menos de 2,3% del consumo o ingresos per cápita en los tres países analizados, las normas regionales sobre los beneficios de los pagos desvinculados como asistencia de ingresos y los programas de CCT son generalmente más altos. En 1997, por ejemplo, las transferencias de Procampo en México tuvieron un promedio de 8% de los ingresos per cápita de hogares en la población definida en general (cuadros 5.5 y 5.7). Como se puede observar en el cuadro 5.7, la proporción de las transferencias condicionales de efectivo en relación con el consumo (ingresos) de los hogares varía considerablemente para los diferentes programas y países. Aunque el promedio de transferencias es de menos del 5% de los ingresos per cápita en el caso del programa PRAF en Honduras, en el programa Progres/Oportunidades en México es de hasta el 21% de los gastos per cápita.

¿Qué implicaciones podría tener esto para los costos fiscales de un programa de compensación para los productores netos afectados adversamente por el CAFTA-RD en El Salvador, Guatemala y Nicaragua? Por un lado, esta pregunta es imposible de contestar, ya que los costos de un programa se definen a través de varios factores políticos e institucionales, que incluyen decisiones sobre el valor de las transferencias, la capacidad que tiene el país para identificar a los beneficiarios, su tolerancia a fugas en el programa (errores de exclusión e inclusión) y si el gobierno desea implementar un programa nuevo o desarrollar alguna iniciativa existente. No obstante, la experiencia más reciente en la región sirve de guía en los costos de estos tipos de programas, dado su tamaño, la magnitud de los beneficios y las fugas, etc. (cuadro 5.7). Asimismo, usando esto y otras suposiciones sobre la magnitud de los beneficios y las fugas, es posible hacer cálculos sobre los posi-

---

<sup>22</sup> En concordancia con este resultado, un estudio reciente sobre las transferencias focalizadas de los países en desarrollo descubrió que un 62,6% de las transferencias se destinaba al 40% más pobre de la población, mientras que un 37,4% se distribuía entre el 60% más rico (Coady, Gras y Hoddinott, 2004).

bles costos fiscales de un programa de transferencias para compensar a los afectados de manera adversa por el CAFTA-RD. Por ejemplo, si el programa de beneficios se estableciera en 10% del consumo o ingresos per cápita de los hogares (a la mitad de la dispersión de beneficios de los programas que aparecen en el cuadro 5.7), todos los hogares afectados de manera adversa por el CAFTA-RD reciben beneficios y no hay fugas, entonces los costos fiscales anuales estimados para el programa de transferencias serían de alrededor del 0,03% del PNB en El Salvador, un 0,55% del PNB en Guatemala y un 0,66% del PNB en Nicaragua. Si los beneficios del programa se establecieran en un 10% del consumo o ingresos per cápita de los hogares y todos los hogares afectados adversamente reciben beneficios, pero, si por un error en la identificación de los beneficiarios, un 28% de los beneficiarios del programa son individuos que no están afectados de manera adversa por el CAFTA-RD (i.e., niveles de fuga similares a los de Progres/Oportunidades), los

### CUADRO 5.7

VOLÚMENES DE LAS TRANSFERENCIAS EN PROGRAMAS SELECCIONADOS: PAGOS DESVINCULADOS PARA LA ASISTENCIA DE INGRESOS Y TRANSFERENCIAS CONDICIONALES DE EFECTIVO EN AMÉRICA LATINA

Programa/País	Número de beneficiarios (en miles)	Subsidio anual por familia (US\$)	Transferencias (como porcentaje de los gastos per cápita de los hogares)	Presupuesto del programa (en US\$ y como porcentaje del PNB)
<i>Pagos desvinculados para la asistencia de ingresos</i>				
Procampo	3.000	367	8	\$1.100 millones (0,17% del PNB, 2001)
<i>Transferencias condicionales de efectivo</i>				
Progres/Oportunidades (México)	4.200	380	21	\$2.300 millones (0,32% del PNB, 2001)
Familias en acción (Colombia)	315	260	15 (de SM)	\$83 millones (0,12% de PNB)
Red de Protección Social (Nicaragua)	10	236	18	\$5 millones (0,02% de PNB)
PRAF (Honduras)	51	110	<5	\$8 millones (0,2% de PNB)

Nota: SM = Sueldo mínimo.

Fuente: Adaptado de Castañeda (2004).

costos fiscales estimados llegarían a cerca de un 0,05% del PNB en El Salvador, un 0,76% del PNB en Guatemala y un 0,92% del PNB en Nicaragua.<sup>23</sup>

*Los pagos desvinculados como apoyo de ingresos comparados con transferencias condicionales de efectivo: ¿Existe un programa mejor que el otro?*

La opción entre uno u otro tipo de programas de transferencias dependerá de un número de factores de naturaleza económica e institucional, y podrían ser diferentes en los países. Los programas de pagos desvinculados ofrecen el beneficio de haber sido diseñados especialmente como intervenciones para asistir a los productores, al brindarles una asistencia de ingresos en respuesta directa a las pérdidas de ingresos que se esperan a raíz de la liberalización comercial. Dada la naturaleza de los productos agrícolas básicos sensibles que quedarán liberalizados bajo el CAFTA-RD, y el hecho de que estos productos básicos generalmente son producidos por agricultores que trabajan por su cuenta (a diferencia de trabajadores con un sueldo), es factible que las transferencias de pagos desvinculados lleguen adecuada y eficazmente a los beneficiarios identificados. No obstante, la implementación de los programas de pagos desvinculados requiere registros catastrales sólidos, y si tales registros no existieran, se deberán tomar medidas para establecerlos, mientras el programa de transferencias estaría a favor de las escrituras de tierras.<sup>24</sup> Asimismo, a pesar de la evidencia de los impactos positivos de Procampo en los ingresos de los hogares beneficiarios, el historial de implementación en México (y otras partes) es ambivalente (Baffés y de Gorter, 2003, Castañeda, 2004). Uno de los problemas es que los programas de pagos desvinculados en sí no parecen contribuir de manera significativa al ajuste económico de los productores agrícolas, a raíz de cambios comerciales u otros cambios económicos. Esto sugiere que si se implementan los programas de pagos desvinculados, deberán ir acompañados de otras medidas –asistencia técnica o inversiones complementarias– que ayuden a diversificar las fuentes de ingresos de los productores afectados por el CAFTA-RD.

En contraste, las CCT no se han usado tradicionalmente para brindar apoyo durante el ajuste comercial o en respuesta a los choques de condiciones comerciales. En su lugar, se han implementado para fomentar inversiones de los hogares en el capital humano de los pobres y, a través de eso, contribuir a la reducción de la pobreza a largo plazo. No obstante, aunque las CCT no fueron diseñadas para brindarle asistencia a los agricultores pobres durante ajustes transitorios, la evidencia más reciente sugiere que estos programas

---

<sup>23</sup> Estos cálculos no incluyen los costos administrativos de tal programa. Además, asumen la implementación de nuevos programas en vez de la expansión de los programas existentes, tales como la Red de Protección Social en Nicaragua.

<sup>24</sup> El fortalecimiento de los derechos de tierras y de escrituras de propiedades podría ser un objetivo importante del desarrollo en sí, y las transferencias desvinculadas de producción podrían servir de incentivos para que los agricultores y otros agentes formalicen sus títulos de propiedad, ya que dichas transferencias requieren pruebas de actividades anteriores de cultivos sensibles.

pueden ser eficaces para proteger a los hogares de los peores efectos de las condiciones comerciales o de choques de ingresos, incluyendo los efectos negativos en el consumo de los hogares y las inversiones en educación, salud y nutrición de sus hijos (Banco Mundial, 2005). Como aparece bien documentado en los escritos, los choques a corto plazo en el desarrollo de capital humano de los niños pueden tener consecuencias perjudiciales a largo plazo en el bienestar de los niños, en su productividad como adultos y en la pobreza. Asimismo, a medida que se implementan las CCT en varios países centroamericanos, podrían ofrecer la ventaja de una infraestructura programática e institucional existente, que podría servir de base a los encargados de la formulación de políticas. En efecto, en la medida en que los productores netos de granos básicos ya forman parte de las CCT existentes, la utilización de estos programas como base proveería grandes ventajas de eficiencia, tanto en los mecanismos de identificación como en los costos fiscales del programa.<sup>25</sup>

En resumen, cada uno de los tipos de programas aporta sus puntos fuertes y sus puntos débiles en el contexto del CAFTA-RD. Si los países del CAFTA-RD optaran por implementar un método de liberalización comercial rápida, la opción entre un programa de transferencias de pagos desvinculados o uno de transferencias condicionales de efectivo dependería en parte de ciertas consideraciones prácticas; es decir, en el ambiente institucional específico de cada país y en la capacidad administrativa preexistente para implementar uno u otro tipo de programas. ¿Cuenta el país con buenos registros catastrales de títulos y/o utilización de tierras? Si no, ¿se pueden desarrollar en un período de tiempo razonable? ¿Tiene (o puede desarrollar con rapidez) la capacidad y los sistemas necesarios para enfocar a los programas en los hogares afectados por el CAFTA-RD, de tal forma que se minimicen los errores de identificación de beneficiarios (i.e., la exclusión de hogares afectados de manera adversa y la inclusión de hogares que no se ven afectados)? En Nicaragua, Honduras y El Salvador, donde las CCT ya existen o están en proceso de implementación, ¿se pueden usar los programas existentes como una base de intervenciones eficaces mientras se contienen los costos fiscales marginales de los esfuerzos para asistir a los hogares afectados por el CAFTA-RD?

#### POLÍTICAS E INVERSIONES PARA ASEGURAR QUE LOS POBRES SE BENEFICIEN DEL CAFTA-RD

Aunque los países del CAFTA-RD no opten por una liberalización rápida con transferencias compensatorias, será importante que los gobiernos centroamericanos implementen un conjunto básico de políticas e inversiones complementarias para asegurar que las personas afectadas de manera adversa por la liberalización de productos agrícolas básicos sen-

---

<sup>25</sup> Para los países en la región que todavía no tienen CCT, pero que se beneficiarían por sus impactos a largo plazo, el CAFTA-RD podría ofrecer un plazo de oportunidad para implementar un programa de transferencias condicionales de efectivo que se enfoque primero en los hogares afectados por el CAFTA-RD, y que aumente con el paso del tiempo para satisfacer los objetivos a largo plazo de reducir la pobreza estructural.

sibles (especialmente los que se encuentran entre los pobres) puedan beneficiarse de las oportunidades que presenta el CAFTA-RD. Estas políticas e inversiones se asemejan mucho a la agenda complementaria que se define en este informe, aunque aquí el enfoque se basa más en políticas e inversiones más deliberadas que están enfocadas en los hogares y las regiones en donde se esperan efectos por el CAFTA-RD, o que son especialmente pobres durante el comienzo del acuerdo. Estas políticas e inversiones se enfocarían en facilitar mayor progreso económico en las regiones pobres y mayor movilidad económica para los pobres o los hogares afectados de manera adversa, a través de:

- el fortalecimiento del acceso y la calidad de la educación básica;
- un enfoque en infraestructura económica en las áreas pobres que bajan los costos de transacciones de los hogares y aumentan la competitividad económica y el acceso a los mercados para los pobres;
- mayor penetración de los servicios financieros rurales (ahorros y crédito) para fomentar inversiones en empresas rurales;
- asistencia técnica para fomentar la innovación y mayor productividad en agricultura, así como la diversificación de las empresas rurales;
- campañas de información pública para fomentar la comprensión de las reformas asociadas con el CAFTA-RD en el público en general y crear mayor certidumbre en el clima de inversiones.

Varios estudios del Banco Mundial destacan estas áreas de énfasis para la reducción de la pobreza y el fomento comercial. Por ejemplo, un estudio reciente del Banco Mundial sobre los impactos de NAFTA en México descubrió que los estados más pobres y menos desarrollados del Sur de México no se habían beneficiado al mismo grado que los estados más desarrollados en el Norte y centro de la república (Lederman, Maloney y Servén, 2005). Un análisis empírico de las razones de estas diferencias regionales en beneficios sugiere que los estados en el Sur de México estaban menos preparados para beneficiarse dados sus niveles relativamente bajos de educación, infraestructura económica y su limitada cantidad de instituciones locales. Estos resultados en México se asemejan de maneras muy importantes a los resultados de las Evaluaciones de Pobreza del Banco Mundial que examinan por qué los centroamericanos más pobres muchas veces no se pueden beneficiar del progreso económico en la región. Las familias pobres generalmente carecen de la educación necesaria para aprovechar las oportunidades económicas que surgen (Banco Mundial, 2004, Banco Mundial, 2005). Además, las familias pobres rurales muchas veces carecen de acceso suficiente a los mercados y a servicios financieros rurales, debido a las grandes distancias geográficas o a la escasez relativa de la infraestructura económica en las áreas pobres.

Sin embargo, las inversiones en educación de calidad para los pobres y en infraestructura económica, junto con esfuerzos de mayor penetración de los servicios financieros rurales en áreas rurales pobres llegarían muy lejos en el fortalecimiento de la capacidad de estos grupos para aprovechar las nuevas oportunidades del CAFTA-RD, al aumentar sus capacidades, reducir los costos de transacciones e incrementar la competitividad económica de las empresas pobres en las áreas rurales. Además, será importante que los gobiernos de la región implementen campañas de información y comunicación para fomentar un entendimiento general de las reformas asociadas con el CAFTA-RD, especialmente para los pobres y aquellos que posiblemente se vean afectados adversamente a corto plazo por este acuerdo. Al clarificar la naturaleza de los futuros cambios económicos en el clima de inversiones, y establecer un plan cronológico transparente y las expectativas adecuadas para ajustarse a los inevitables ajuste económicos.

## RESUMEN Y CONCLUSIÓN

Aunque se espera que la gran mayoría de la población en América Central se beneficie del CAFTA-RD a mediano y largo plazo, hay grupos que pueden enfrentar costos de los ajustes económicos relacionados con el comercio exterior, a corto y mediano plazo. Más específicamente, aunque las economías centroamericanas están bastante abiertas al comercio gracias a la reducción de barreras realizada en los años noventa, algunos productos agrícolas sensibles (por ejemplo: maíz, fríjoles, lácteos y aves) han seguido gozando de niveles importantes de protección. Este capítulo aporta cuantificaciones del tamaño potencial de la población que podría verse afectada y de la magnitud esperada de dichos efectos. También proporciona recomendaciones de políticas sobre la mejor forma de ayudar a los grupos vulnerables para proteger sus ingresos y para que se puedan beneficiar de las oportunidades que surgen a raíz del CAFTA-RD.

Debido a los niveles actuales de protección, se puede esperar que la introducción de más competencia comercial en los productos agrícolas sensibles bajo el CAFTA-RD resulte en precios más bajos para estos productos en cada uno de los países. Por esta razón, el CAFTA-RD incluye provisiones para manejar la transición en estos productos sensibles, incluyendo períodos de gracia antes de iniciar la eliminación paulatina de aranceles, plazos amplios para dicha eliminación, así como la posibilidad de activar cuotas temporales, lo mismo que salvaguardias especiales de protección para proteger a los agricultores locales de daños innecesarios. De hecho, el acuerdo incluye tablas de desgravación gradual para productos agrícolas sensibles específicos por país. Los períodos de eliminación de las barreras comerciales son, en los productos más sensibles, de 15 a 20 años. Adicionalmente, el maíz blanco, un alimento importante que producen muchos de los pequeños agricultores de América Central, quedó exento de los compromisos de eliminación de aranceles para los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estas provisiones representan por sí mismas importantes protecciones para los agricultores de productos sensibles, que les deben otorgar un período de tiempo más largo para llevar a cabo los ajustes económicos necesarios.

Dado todo lo anterior, ¿qué tipo de impactos se pueden esperar a raíz de la eliminación de barreras comerciales en productos agrícolas sensibles bajo el CAFTA-RD? Tres análisis empíricos con datos de encuestas de hogares representativos a nivel nacional en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, ayudan a responder este interrogante. Los tres estudios utilizan una metodología que empieza determinando si los hogares son consumidores netos o productores netos de cada producto, para evaluar los impactos en el bienestar de los hogares al eliminar todas las barreras comerciales para varios productos agropecuarios, incluyendo el maíz, los frijoles, la leche, la carne de aves, la carne de res, las manzanas, el cerdo, el trigo y el arroz. A pesar de los plazos y salvaguardas acordados bajo el CAFTA-RD, estos análisis examinan los impactos esperados como si todas las barreras se eliminarán completa e inmediatamente. El enfoque proporciona una visión útil de los impactos de primer orden al introducir más competencia en los mercados de productos básicos sensibles. Además, provee una línea de base útil para examinar las opciones de políticas, incluyendo algunas alternativas al enfoque de reducir gradualmente las barreras negociadas bajo el Acuerdo.

Los análisis de Nicaragua, Guatemala y El Salvador indican que la gran mayoría de los hogares en estos países se beneficiarán de los cambios de precios asociados con la eliminación de barreras comerciales de los productos agrícolas “sensibles”. En concreto, las simulaciones revelan que un 90% de los hogares nicaragüenses, un 84% de los hogares guatemaltecos y un 68% de los hogares salvadoreños, respectivamente, son “consumidores netos” de la canasta de productos agrícolas básicos sensibles, y, por tanto, se beneficiarán de los cambios de precios relacionados con el CAFTA-RD. Un 9% de los hogares nicaragüenses, un 16% de los hogares guatemaltecos y un 5% de los hogares salvadoreños aparecen como “productores netos” de la canasta de productos básicos sensibles, y, por tanto, podrían ver reducidos sus niveles de bienestar. Para El Salvador, se estima que un 27% adicional no se verá afectado debido a que sus ganancias o pérdidas serían esencialmente insignificantes. Aunque los perdedores potenciales son grupos minoritarios relativamente pequeños y las pérdidas no son grandes en la mayoría de los casos, es importante prestarles la atención correspondiente para asegurar que las pérdidas anticipadas no afecten particularmente a los pobres y más vulnerables, en cuyo caso se necesitarían programas enfocados hacia aquellos que podrían sufrir caídas considerables en su bienestar.

Aunque el CAFTA-RD otorga períodos de gracia considerables y períodos más largos de eliminación de aranceles y cuotas que brindan una protección razonable a los productores de cultivos sensibles durante un período de ajuste prolongado, este método no está exento de sus consecuencias económicas y sociales. Aunque la eliminación paulatina de barreras brinda a los productores un tiempo de prudencia para hacer los ajustes económicos necesarios, también despoja a los consumidores durante ese mismo período de tiempo de los beneficios asociados con precios más bajos en alimentos básicos. En este contexto, un enfoque alternativo involucraría un período más corto de tiempo para la eliminación de barreras comerciales de los productos sensibles, aunado a transferencias orientadas a aquellos que se vean negativamente afectados por el CAFTA-RD a corto plazo. En principio, un período de reducción de barreras comerciales más corto combinado

con transferencias dirigidas adecuadamente podría ser una combinación de medidas más eficiente desde el punto de vista económico, que la eliminación gradual pactada, ya que los consumidores no tendrían que esperar hasta 20 años para gozar de los beneficios de la reducción de precios. La combinación de programas de transferencias con una aceleración del calendario de desgravación comercial mejoraría el bienestar de los hogares a corto plazo del lado de los consumidores, y podría ofrecer apoyo suficiente durante un período razonable a las poblaciones adversamente afectadas mientras hacen la transición económica.

Si los países del CAFTA-RD en América Central optan por seguir este enfoque alternativo, es importante comprender las opciones que pueden utilizar los encargados en la formulación de políticas para mitigar el potencial de pérdidas de ingresos a raíz de los declives en los precios de productos básicos, si los períodos extendidos de eliminación y las tácticas de protección se consideran insuficientes: (i) pagos “desvinculados” para los agricultores de cultivos susceptibles (por ejemplo: el programa Procampo en México); (ii) programas de asistencia técnica para los agricultores de cultivos susceptibles; (iii) transferencias condicionadas (CCT) para las familias rurales que hagan inversiones en la educación, salud y nutrición de sus hijos; y (iv) el suministro de bienes colectivos (por ejemplo: infraestructura económica, educación básica, servicios financieros rurales, asistencia técnica) dirigidos a hogares y/o regiones que se espera se verán especialmente dañados por el CAFTA-RD.

Estas opciones pueden considerarse desde dos perspectivas distintas: la primera es el nivel de sofisticación institucional necesario para implementar los programas de apoyo, al reconocer que los diferentes enfoques pondrán a prueba la capacidad de implementación de los países centroamericanos a diferentes niveles. Estos criterios advierten que los programas efectivos necesitarán, *inter alia*, un método viable dirigido a las poblaciones vulnerables, un grado mínimo de conocimiento por parte de los empleados civiles sobre la agencia del sector público encargada de la implementación, la creación de nuevas organizaciones gubernamentales (o la transformación de las existentes) y un grado mínimo de independencia para asegurar la utilización de criterios técnicos y evitar así la interferencia política. La segunda dimensión está relacionada a la provisión de incentivos (u otro tipo de apoyo) del programa para una amplia diversificación de la producción, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad de las familias para aprovechar nuevas oportunidades de ingresos de actividades no agrícolas y/o fuera de las zonas agrícolas, lo cual podría ser crucial para asegurar una mayor movilidad económica en los hogares pobres.

La clasificación que aparece en el cuadro 5.8 es útil para evaluar los requerimientos y objetivos que podrían ser relevantes para cada país, ya que la selección del tipo de programa de soporte sería más adecuada basándose en los factores específicos de cada uno de los países. Las transferencias desvinculadas requieren una sofisticación institucional relativamente baja pero ofrecen pocos incentivos para los agricultores que buscan nuevas oportunidades de ingresos, como demuestra la experiencia con Procampo en México. Los programas de asistencia técnica imponen una carga más grande en las capacidades de las agencias gubernamentales, mientras que a la vez proveen incentivos para la diversificación (o la mejora) de los productos, pero solamente dentro del ámbito agrícola. Los programas



**CUADRO 5.8**

OPCIONES DE PROGRAMAS DE APOYO PARA LAS POBLACIONES POTENCIALMENTE AFECTADAS POR EL CAFTA-RD

		Incentivos y apoyo para la diversificación de la producción	
		Bajo	Alto
Capacidad institucional	Baja	Transferencias de pagos desvinculados	Bienes públicos
	Alta	Asistencia técnica	CCT

de bienes colectivos requiere una sofisticación institucional más baja ya que se depende de las instituciones existentes para ejecutarlos; además, estos programas crean las condiciones necesarias para que los habitantes rurales diversifiquen sus actividades económicas (aunque los programas de este tipo podrían necesitar una concentración regional fuerte de hogares pobres potencialmente afectados, para que se puedan justificar económicamente). Las CCT necesitan una nueva y relativamente más sofisticada capacidad institucional (especialmente en aquellos países donde los programas de este tipo no se están implementando en el presente, como en Costa Rica, Guatemala y El Salvador), aunque, a través del fortalecimiento del capital humano de las familias, este tipo de transferencias ofrecen una base amplia de apoyo para la diversificación de la producción.

Esta clasificación es útil para evaluar los requerimientos y objetivos que podrían ser pertinentes en cada país, ya que la opción del programa más adecuado se debe hacer con los factores específicos de cada país en mente. Las transferencias de pagos desvinculados requieren una sofisticación institucional relativamente baja pero ofrecen pocos incentivos para que los agricultores busquen nuevas oportunidades de ingresos, como lo demostró la experiencia con Procampo en México. Los programas de asistencia técnica imponen una carga mayor en las capacidades de las agencias gubernamentales, mientras otorgan incentivos para la diversificación (o modernización) de la producción, pero sólo dentro del sector agrícola. Los programas de bienes públicos requieren una sofisticación institucional más baja porque dependen de las instituciones existentes para la distribución de sus programas, mientras crean condiciones para que los habitantes rurales diversifiquen sus actividades económicas; no obstante, los programas de este tipo podrían requerir una concentración regional fuerte de hogares pobres potencialmente afectados, para que valgan la pena en el sentido económico. Las CCT requieren una nueva capacidad institucional relativamente sofisticada (especialmente en países donde los programas de este tipo no se han implementado todavía, como Costa Rica, Guatemala y El Salvador), aunque con el fortalecimiento que le brindan al capital humano de las familias, también ofrecen una ayuda importante para la diversificación de su producción.

## ANEXO 5.1

**Tasas arancelarias efectivas utilizadas en el análisis de impacto *ex ante* en El Salvador, Guatemala y Nicaragua****CUADRO A5.1**

ARANCELES NOMINALES Y EFECTIVOS PARA LOS PRODUCTOS BÁSICOS SENSIBLES EN NICARAGUA (en porcentajes)

Productos	Aranceles nominales	Aranceles efectivos
Leche	20	20
Arroz	62	38
Fríjoles	10	10
Maíz blanco	10	10
Carne de res	15	15
Carne de aves	170	170

Fuente: Monge, Ricardo, Florencia Castro y Diana Saavedra (2004), basado en datos sobre aranceles y comercio exterior del Ministerio Nicaragüense de Fomento Industrial.

**CUADRO A5.2**

TASAS ARANCELARIAS Y NIVELES DE IMPORTACIÓN DE CULTIVOS SENSIBLES EN GUATEMALA, 2001

Cultivos sensibles	Tasas arancelarias (porcentaje)		Cuotas globales (MT)	Importaciones (MT)	Promedio ponderado de aranceles
	Dentro de las cuotas	Fuera de las cuotas			
Manzanas	12,0	25,0	9.100	8.481	12,0
Fríjoles	15,0	15,0	sin cuotas	sin cuotas	15,0
Carne de res	0,0	30,0	1.595	10.595	25,5
Maíz amarillo	5,0	35,0	501.820	515.912	5,8
Leche	15,0	15,0	sin cuotas	sin cuotas	15,0
Carne de cerdo	15,0	15,0	sin cuotas	sin cuotas	15,0
Carne de aves	15,0	45,0	7.000	14.915	30,9
Arroz	6,0	36,0	33.435	42.165	12,2
Trigo	1,2	6,0	391.322	407.470	1,4

Fuente: Portner (2003).

**CUADRO A5.3**

## REDUCCIÓN DE ARANCELES EN VIGENCIA EN EL SALVADOR, 2003

Productos	SAC <sup>1/</sup>	Cuotas TM	Aranceles		Volumen de importaciones (2003)		Tasa arancelaria en vigor
			Dentro de las cuotas	Fuera de las cuotas	Origen	MT	
Trigo <sup>2/</sup>	1001100	n/d	0	0	Total	254.587	0
					EE.UU.	229.698	
					Otro	24.889	
					CA	0	
Maíz blanco	10059030	36288	15		Total	10.419	6,5
					EE.UU.	4.499	
					Otro	0	
					CA	5.920	
Frijoles	713	n/d	n/d		Total	1161	3,3
					EE.UU.	147	
					Otro	44	
					CA	970	
Arroz, sin procesar	10061090	83915	0		Total	86.810	0,8
					EE.UU.	85.676	
					Otro	0	
					CA	1.134	
Arroz, molido	10062000	n/d	n/d		Total	3.651	
	10063010				EE.UU.	0	
	10063090				Otro	0	
	10064000				CA	3.651	
Aves	020713- 020714-	n/d	n/d		Total	1.934	19,3
					EE.UU.	33	
					Otro	1.593	
					CA	308	
Carne de cerdo	0203-	955	0		Total	1.399	6,9
					EE.UU.	967	
					Otro	229	
					CA	203	

(continúa)

**CUADRO A5.3** (continuación)

Productos	SAC <sup>1/</sup>	Cuotas TM	Aranceles		Volumen de importaciones (2003)		Tasa arancelaria en vigor
			Dentro de las cuotas	Fuera de las cuotas	Origen	MT	
Carne de res	0201-	n/d	n/d		Total	15.030	0,3
				30	EE.UU.	99	
				30	Otro	29	
				0	CA	14.902	
Leche, líquida	040110000- 040120000- 040130000-	n/d	n/d		Total	5.514	11,2
				40	EE.UU.	18	
				40	Otro	6	
				0	CA	5.490	
Leche, polvo	04021000/2111 04022112/2121 04022122/2900	n/d	n/d		Total	11.405	
				20	EE.UU.	47	
				20	Otro	9.350	
				0	CA	2.008	
Queso	04062010- 04061000/2090 04063000/9010 04069020/9090	750	15		Total	9.669	8,6
				40	EE.UU.	897	
				40	Otro	1.650	
				0	CA	7.122	

Fuente: Marques (2005).

<sup>1/</sup> Clasificación de aranceles en América Central.

<sup>2/</sup> En 2003, la harina de trigo se importó de Guatemala (19,558 TM), Nicaragua (4,763), Honduras (44 TM) y Costa Rica (20 TM) con cero aranceles. El 10% de aranceles en las importaciones estadounidenses quedará eliminado durante un período de cinco años bajo el CAFTA-RD.



## CAPÍTULO 6

### IMPLICACIONES MACROECONÓMICAS DEL CAFTA-RD

#### SINOPSIS

Este capítulo examina dos temas macroeconómicos relacionados con el CAFTA-RD. El primero es un tema de corto a mediano plazo, relacionado con las pérdidas potenciales de ingresos a raíz de la reducción de los impuestos (aranceles) de importación que los países participantes tendrán que implementar. Los cálculos existentes indican que las pérdidas potenciales de ingresos son una pequeña fracción del PIB, pero que tendrán que ser compensadas para mantener los ingresos a los niveles actuales, incluso sin considerar los costos fiscales de la denominada “agenda complementaria”. Las estimaciones de pérdidas son todavía menores al considerar los efectos dinámicos potenciales del CAFTA-RD, aunque dichos beneficios son apenas estimados. Además, incluso en el caso de crecimiento dinámico, la reducción de aranceles representa un declive en el nivel de ingresos fiscales como porcentaje del PIB.

El segundo tema se refiere a la naturaleza de la sincronización de los ciclos económicos entre los países centroamericanos, así como con Estados Unidos. Si el CAFTA-RD resultara en incrementos en el comercio dentro de las industrias (a diferencia de una mayor especialización entre los países y mayor comercio entre las industrias) esto podría entonces justificar los esfuerzos de coordinación de las políticas monetarias entre los países del CAFTA-RD y, tal vez, con Estados Unidos. La evidencia empírica existente sugiere que es posible que esto ocurra debido a los bajos niveles actuales de sincronización de los ciclos económicos y los bajos niveles de comercio dentro de las industrias entre Estados Unidos y América Central. Sin embargo, estos factores estructurales podrían cambiar con el tiempo como consecuencia del CAFTA-RD; por eso las opciones de las políticas centroamericanas monetarias en los próximos años deben tener en cuenta varias consideraciones económicas, que incluyen el grado de dolarización de los activos y pasivos financieros.



## INTRODUCCIÓN

Se sabe bien que las reformas comerciales pueden tener implicaciones importantes para las políticas macroeconómicas en los países en desarrollo, y el CAFTA-RD no es ninguna excepción. Tales reformas implican la reducción de impuestos comerciales —especialmente los aranceles de importación, que con frecuencia son una fuente importante de fondos del sector público—, particularmente en países con capacidades limitadas para incrementar sus ingresos a través de una tributación interna directa, como los impuestos sobre la renta y los impuestos de propiedades. De hecho, la teoría de bienestar de las políticas comerciales reconoce que esta preocupación es una de las excepciones de la idea de que el comercio más libre siempre es superior a la imposición de impuestos comerciales (Corden, 1974).

Un segundo tema de políticas está relacionado con las consecuencias a largo plazo de la liberalización comercial en general y del CAFTA-RD en particular. Puesto que estas políticas posiblemente afecten la estructura de producción dentro de los países beneficiarios, especialmente en América Central, donde las economías son pequeñas en relación con Estados Unidos, la forma como las economías cambian con el tiempo afectará los costos y los beneficios de lograr una coordinación de las políticas macroeconómicas; es decir, si las economías de América Central se vuelven más similares entre sí, entonces aumenta la probabilidad de afrontar choques macroeconómicos en común, y además disminuyen los beneficios de gozar de políticas monetarias independientes. La misma lógica se aplica en cuanto a la coordinación de políticas monetarias con Estados Unidos, que en este caso se puede resumir en la posibilidad de adoptar el dólar estadounidense, como ya hizo El Salvador. En una publicación anterior, Lederman, Perry y Suescún (2004) concluyeron que el CAFTA-RD podría resultar en una mayor sincronización de los ciclos económicos y en la necesidad de coordinar las políticas monetarias, lo cual hace que la política fiscal sea la única herramienta de políticas disponible para realizar ajustes de choques a largo plazo en los países centroamericanos.

Este capítulo vuelve a examinar la evidencia empírica correspondiente a ambos temas de política macroeconómica. La primera sección se centra en las implicaciones potenciales del CAFTA-RD en cuanto a su impacto en los ingresos fiscales. La segunda sección trata el tema de la forma como la estructura comercial afecta la sincronización de los ciclos económicos entre los países, examina la evidencia de la sincronización de los ciclos en América Central y con respecto a Estados Unidos, y ofrece nuevas evidencias sobre el papel que juega el comercio dentro de las industrias en comparación con el comercio entre las industrias, para afectar el grado de sincronización de los ciclos económicos entre los países. La tercera sección resume los resultados principales y las implicaciones políticas.

## POTENCIALES PÉRDIDAS DE INGRESOS FISCALES DEL CAFTA-RD

La implementación del CAFTA-RD reducirá los ingresos fiscales en los países centroamericanos. Debido a la vertiginosa reducción de aranceles que ocurrió desde finales de los



años ochenta en la región (*ver* capítulo 2) y la reducción consecuente de la importancia de los impuestos comerciales, es posible que las pérdidas fiscales asociadas con las reducciones adicionales de aranceles no resulten en costos tan altos como en otros casos de liberalización. En el caso de América Central, los ingresos provenientes de impuestos comerciales bajaron del 3-6% del PIB en los años ochenta, a sólo el 0,5-2% del PIB a principios de 2000 (Barreix *et al.*, 2004). En el período 2000-01, los impuestos comerciales representaban un promedio del 1,6% del PIB en América Central, un tanto por encima del promedio de la región de América Latina y el Caribe del 0,9%, con un porcentaje total de ingresos fiscales que oscilaba desde un 8% en Costa Rica hasta un 14% en Honduras (cuadro 6.1).

Los cálculos de las pérdidas fiscales directas permanentes, una vez que se eliminen todos los aranceles de las importaciones procedentes de Estados Unidos, indican que en la mayoría de los casos no serán superiores al 1% del PIB. Cuatro cálculos recientes (que incluyen uno preparado para este estudio) indican que las pérdidas serán del 0,5 al 0,8% del PIB del promedio centroamericano (cuadro 6.2). Los cálculos que aparecen en el cuadro 6.2 tienen en cuenta el efecto de reducir aranceles en un volumen constante de importaciones (efecto directo) y el efecto en los ingresos de los impuestos sobre el valor agregado o impuestos de consumo (efecto indirecto), que incorporan precios modificados de los aranceles como parte de la base del impuesto. Éstos son los únicos efectos potenciales que no requieren suposiciones importantes sobre las respuestas potenciales de la economía ante la baja de aranceles, tales como el efecto de los cambios en volumen a causa de los cambios en los aranceles, el efecto de los cambios en los aranceles y otros ingresos de las importaciones de países terceros, y el cambio en los ingresos

### CUADRO 6.1

#### INGRESOS POR IMPUESTOS A LA IMPORTACIÓN, 2000-2001

País	Porcentaje del PIB	Porcentaje de ingresos fiscales totales
Costa Rica	1,03	8
El Salvador	1,07	10
Guatemala	1,23	12
Honduras	2,37	14
Nicaragua	1,38	10
Promedio América Central	1,55	11
Promedio América Latina	0,90	5

Fuente: Barreix, A.; L. Villela y J. Roca (2004).

**CUADRO 6.2**

## ALTERNATIVAS DE CÁLCULOS DE PÉRDIDAS FISCALES A RAÍZ DEL CAFTA-RD (% DEL PIB)

	1	2	3	4
Costa Rica	0,65	0,33	0,30	0,38
El Salvador	0,39	0,32	0,41	0,78
Guatemala	0,39	0,50	0,46	0,60
Honduras	1,59	0,85	0,86	1,47
Nicaragua	0,39	0,39	0,47	0,57
Promedio	0,68	0,48	0,50	0,76

1 Barreix, A.; L. Villela y J. Roca (2005).

2 Bronchi y Chua (2005).

3 Paunovic (2004).

4 Cálculos del autor.

**CUADRO 6.3**

## ALTERNATIVAS DE CÁLCULOS DE PÉRDIDAS FISCALES DEL CAFTA-RD DURANTE EL PRIMER AÑO (% DEL PIB)

	1	2	3
Costa Rica	0,39	0,32	0,28
El Salvador	0,15	0,09	0,38
Guatemala	0,15	0,16	0,43
Honduras	0,29	0,22	0,82
Nicaragua	0,11	0,05	0,42
Promedio	0,22	0,17	0,47

1 Barreix, A.; L. Villela y J. Roca (2005).

2 Bronchi y Chua (2005).

3 Paunovic (2004).

generales a causa de cambios en el equilibrio general de las estructuras de producción y consumo. Aunque hay suficiente heterogeneidad entre los países, los resultados de diferentes fuentes también son distintos. La mayoría de los estudios sugieren que Honduras sufrirá las pérdidas mayores (del 0,9 al 1,6% de su PIB), mientras que otros países sufrirán pérdidas que oscilan entre el 0,3 y el 0,8% de su respectivo PIB.

Las pérdidas fiscales durante los primeros años serán menores a las que resultarán cuando todas las disposiciones del tratado entren en vigor, dada la eliminación gradual de los aranceles que negociaron los países centroamericanos. En promedio, sólo el 55% de todas las importaciones de Estados Unidos estarán libres de impuestos durante el primer año del tratado (Bronchi y Keen, 2004). Los resultados del primer año de los estudios que se exponen en el cuadro 6.3 indican que el promedio de pérdidas oscilará entre el 0,2 y el 0,5% del PIB. Dos estudios indican que las pérdidas del primer año de Nicaragua, El Salvador y Guatemala serán muy pequeñas (menos del 0,16% del PIB). En contraste, las pérdidas de los primeros años de Costa Rica serán muy semejantes a las pérdidas una vez implementadas todas las disposiciones, ya que este país liberalizará la mayor parte de su comercio con Estados Unidos durante el primer año del tratado.

Un cálculo más completo de cambios en los ingresos fiscales del CAFTA-RD requeriría una evaluación de los cambios en la estructura de producción y de consumo que podrían resultar del tratado, y que incluyen un impacto de mayores niveles de inversión y crecimiento. Aunque estos cálculos van más allá de los resultados de cualquier estudio que se haya realizado para el caso del CAFTA-RD, el cuadro 6.4 presenta resultados de dos estudios (que incluyen nuestros propios cálculos) que intentan cuantificar los efectos potenciales en las pérdidas fiscales a causa del mayor crecimiento económico. Como cabe esperar, el efecto de crecimiento genera ingresos compensatorios que reducen el impacto fiscal.

El estudio de Paunovic (2004) utiliza cálculos de trayectorias de crecimiento de los países del CAFTA-RD de Hinojosa-Ojeda (2003), que predicen un crecimiento del PIB a raíz del CAFTA-RD del 0,76% para Costa Rica, del 1,59% para El Salvador, del 2,32% para Guatemala, del 0,89% para Honduras y del 1,49% para Nicaragua. Por su parte, Paunovic sumó estas predicciones de tasas de crecimiento (que supuestamente producirá el CAFTA-RD) a las proyecciones de crecimiento de su propia organización (CEPAL), multiplicó el resultado de los índices de crecimiento por las estimaciones de la elasticidad de las importaciones con respecto al crecimiento del PIB, que después se multiplicó por los cálculos del autor sobre el beneficio en los impuestos indirectos de las importaciones (i.e., IVA). En consecuencia, Paunovic (2004) determinó un efecto de recuperación de ingresos, limitado solamente por el efecto potencial de CAFTA-RD a través del aumento de los impuestos indirectos derivados del aumento de las importaciones.

Nuestros cálculos asumen que el efecto de crecimiento del CAFTA-RD sería aproximadamente del 0,6-0,8% al año, lo que concuerda con los cálculos de Gould y Gruben (2005), y que aparece en el capítulo 4 de este informe. Nosotros suponemos que la relación a largo plazo entre el PIB y los ingresos fiscales es exactamente una unidad; es decir, nosotros asumimos una elasticidad unitaria de ingresos, y cuando el PIB crece por un punto porcentual, los ingresos suben en la misma proporción del 1%. Esta suposición parece ser generosa, ya que la evidencia empírica de varios países latinoamericanos y centroamericanos sugiere que la correlación entre los indicadores a corto plazo del PIB y los ingresos fiscales per cápita son menores a 1 (*ver* cuadro 6.1). Además, los ingresos fiscales en los países centroamericanos dependen mucho de los impuestos relacionados con el

consumo, en vez de los ingresos progresivos o los impuestos de propiedad, como muestra el cuadro 6.6. La lógica de la Economía nos indica que los sistemas tributarios más progresivos pueden generar ingresos más altos con cada mejora del PIB, ya que la tasa promedio del impuesto marginal presentaría una tendencia de alza a medida que la gente se enriquece. Este efecto de incremento de ingresos sería sin duda pequeño o inexistente en economías en las que la estructura tributaria no es progresiva y se enfoca en los impuestos sobre la renta o los impuestos de propiedades. Esto no es necesariamente una crítica de los sistemas de impuestos centroamericanos, pero éstos son elementos muy importantes en la evaluación de nuestras suposiciones sobre el efecto potencial de recuperación de ingresos con el CAFTA-RD. En todo caso, se debe reconocer que la suposición de una elasticidad unitaria de ingresos, con respecto a los cambios a largo plazo del PIB, sugiere que el coeficiente de los ingresos fiscales por encima del PIB permanecerá constante después de las reducciones de aranceles del CAFTA-RD. Por tanto, estos cálculos implican una reducción permanente de la relación ingresos-PIB, a pesar del aumento de ingresos a raíz de los efectos dinámicos del CAFTA-RD. Esta compensación de ingresos relacionada con el crecimiento varía por país pero podría llegar hasta un 0,5% del PIB en el caso de Honduras.

#### EL CAFTA-RD, ESTRUCTURA COMERCIAL Y LA SINCRONIZACIÓN DE LOS CICLOS ECONÓMICOS

Con la profundización de la integración comercial entre América Central y Estados Unidos, se espera que haya vínculos más estrechos entre los ciclos económicos de estos países. Desde una perspectiva teórica, el impacto de la integración comercial en la sincronización de los ciclos económicos no queda muy claro, ya que el incremento comercial puede resultar en ciclos económicos que convergen o divergen: si la integración resulta

#### CUADRO 6.4

ALTERNATIVAS DE ESTIMACIONES DE PÉRDIDAS FISCALES DEL CAFTA-RD QUE INCLUYEN EFECTOS DE CRECIMIENTO (% DEL PIB)

	1	2
Costa Rica	0,21-0,26	0,00-0,15
El Salvador	0,22-0,32	0,43-0,59
Guatemala	0,27-0,37	0,25-0,40
Honduras	0,78-0,83	0,92-1,17
Nicaragua	0,31-0,40	0,09-0,31

1 Paunovic (2004).

2 Cálculos del autor.

**CUADRO 6.5**

CORRELACIONES ENTRE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS Y FISCALES Y EL PIB  
EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Renta disponible	Consumo	Inversión	Balanza comercial respecto PIB	Gasto público	Ingresos de impuestos	Deuda pública respecto al PIB
Argentina	0,97	0,93	0,91	-0,88	0,68	0,59	-0,94
Bolivia	0,90	0,74	0,43	0,02	0,15	0,40	-0,48
Brasil	0,91	0,30	0,83	-0,64	0,38	0,51	-0,55
Chile	0,97	0,93	0,72	-0,90	0,51	0,60	-0,91
Colombia	0,96	0,84	0,68	-0,49	-0,01	0,18	-0,79
Costa Rica	0,97	0,83	0,87	-0,64	0,63	0,23	-0,87
República Dominicana	0,91	0,53	0,69	-0,26	0,61	0,53	-0,67
Ecuador	0,91	0,86	0,68	-0,44	0,51	0,01	-0,92
El Salvador	0,98	0,89	0,84	-0,65	0,36	0,78	-0,59
Guatemala	0,95	0,98	0,67	-0,24	0,66	0,52	-0,88
México	0,98	0,95	0,85	-0,66	0,62	0,76	-0,46
Nicaragua	0,88	0,27	0,59	-0,17	0,34	0,47	-0,48
Panamá	0,98	0,51	0,83	-0,60	0,63	0,85	-0,88
Paraguay	0,98	0,64	0,92	-0,52	0,52	0,69	-0,94
Perú	0,97	0,95	0,70	-0,51	0,80	0,56	-0,71
Uruguay	0,95	0,92	0,91	-0,79	0,54	0,73	-0,86
Venezuela	Valor atípico	0,82	0,82	-0,55	0,56	-0,03	-0,81
Media	0,95	0,76	0,76	-0,52	0,50	0,49	-0,75
Mediana	0,96	0,84	0,77	-0,53	0,53	0,53	-0,80
Máx	0,98	0,98	0,92	0,02	0,80	0,85	-0,46
Mín	0,82	0,27	0,43	-0,90	-0,01	-0,03	-0,94

Renta disponible = PIUB-ingresos por impuestos; consumo = consumo final de los hogares; inversión = formación bruta de capital; balanza comercial = exportación de bienes y servicios - importaciones de bienes y servicios. Todas las variables excepto las exportaciones netas y la deuda pública están en términos per cápita y en logaritmos; todas las variables están filtradas con el filtro Hodrick-Prescot. La correlación del resultado es la correlación contemporánea con el PI. Los datos de impuestos son de la base de datos de las Estadísticas de Finanzas Gubernamentales del FMI. Los datos de la deuda pública se construyen como indica el texto. Los datos restantes se han tomado de la base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundiales (World Development Indicators).

Fuente: Suescún (2005, cuadro 9).

**CUADRO 6.6**

COMPOSICIÓN DE INGRESOS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS LATINOAMERICANOS:  
INGRESOS POR FUENTE DIVIDIDOS POR PIB

Países	Impuestos al consumo*	Contribuciones a la seguridad social	Impuestos sobre la renta	Otros impuestos
Argentina	46,7	36,9	11,5	4,9
Bolivia	65,6	13,1	8,2	13,1
Brasil	33,5	28,4	19,5	18,6
Chile	66,0	8,0	21,3	4,8
Colombia	56,4	0,0	41,8	1,8
Costa Rica	54,2	32,4	12,3	1,1
República Dominicana	76,1	4,2	18,3	1,4
Ecuador	41,4	0,0	56,7	1,9
El Salvador	70,5	0,0	26,7	2,9
Guatemala	73,5	0,0	22,9	3,6
México	56,0	11,9	30,2	1,9
Nicaragua	70,5	13,4	13,4	2,8
Panamá	39,5	27,7	27,1	5,6
Paraguay	65,4	6,5	16,8	11,2
Perú	64,9	10,1	17,6	7,4
Uruguay	44,0	32,1	11,1	12,7
Venezuela	36,9	4,7	55,7	2,7
Media	56,5	13,5	24,2	5,8
Mediana	56,4	10,1	19,5	3,6

\* Impuestos al consumo = Impuestos en bienes y servicios + Impuestos al comercio internacional

Fuente: Cálculos propios basados en la base de datos de las Estadísticas de Finanzas de Gobiernos del FMI, los Indicadores de Desarrollo Mundiales (World Development Indicators) citados en Suescún (2005, cuadro 3).

en una mayor interacción comercial entre las industrias como parte de un proceso de especialización, entonces es posible que los ciclos económicos se vuelvan menos similares a medida que los choques específicos de ciertas industrias se convierten en los responsables de la reestructuración de los ciclos comerciales; por otro lado, si la integración comercial resulta en porcentajes más altos de comercio dentro de las industrias, los ciclos comerciales se volverán más similares, puesto que los choques de industrias específicas afectan a los socios comerciales de forma similar.

La evaluación de la sincronización de los ciclos económicos entre América Central y Estados Unidos no sólo es importante para comprender mejor la influencia de gozar de relaciones con socios comerciales importantes durante las fluctuaciones de los ciclos económicos en las economías nacionales. La información acerca del grado de sincronización de los ciclos económicos es importante, ya que ofrece información sobre la necesidad de contar con políticas fiscales y monetarias independientes. Si los ciclos económicos son similares y los choques son comunes, entonces una coordinación de macropolíticas podría ser provechosa, especialmente si ésta apunta hacia una moneda en común como la forma más alta de coordinación. Por otro lado, si los choques son predominantemente específicos a cada país, lo cual resulta en un grado más bajo de sincronización de los ciclos económicos, entonces generalmente se considera que es importante tener la capacidad de llevar a cabo políticas monetarias y fiscales independientes, para así ayudar a una economía a ajustarse ante un nuevo equilibrio.

La falta de disponibilidad de datos para América Central es un obstáculo que limita la profundidad de cualquier análisis econométrico. Para poder hacer ciertas deducciones sobre el nivel de sincronización de los ciclos económicos y la relación entre la estructura comercial y la sincronización de dichos ciclos en América Central, recurrimos a los datos anuales del PIB de 1965 a 2002 y a los datos mensuales sobre las actividades económicas de 1995 a 2003.

### **A. Sincronización de los ciclos económicos: datos y metodología**

El grado de sincronización de los ciclos económicos es importante porque ofrece información acerca de la necesidad de políticas fiscales y monetarias independientes. Si los ciclos económicos son similares y los choques son comunes, entonces la coordinación de macropolíticas podría ser algo positivo; y el uso de una moneda en común sería la forma óptima de coordinación. Por otro lado, si los choques son predominantemente específicos a los países, entonces la capacidad de implementar políticas fiscales y monetarias independientes generalmente se considera importante para ayudar a la economía a ajustarse al nuevo equilibrio.

Puesto que los choques no se observan directamente, los estudios empíricos dependen de métodos econométricos para su identificación. Helg *et al.* (1995) y Bayoumi y Eichengreen (1993) adoptaron un modelo autorregresivo vectorial (VAR, por sus iniciales en inglés) estructural, mientras que Artis y Zhang (1995) desarrollaron un esquema de identificación basado en componentes cíclicos. Rubin y Tygesen (1996), Beine y Hecq (1997) y Beine, Candelon y Hecq (2000) usan un marco de codependencia. Filardo y Gordon (1994), Beine, Candelon y Sekkat (1999) y Krolzig (2001) usan un modelo autorregresivo vectorial con salto, régimen de Markov (*Markov Switching VAR model*). Este trabajo empírico demuestra que es importante distinguir entre los efectos a corto y a largo plazo. Bayoumi y Eichengreen (1993), Helg *et al.* (1995) y Rubin y Thygesen (1996) usan variables diferenciadas en la representación del modelo autorregresivo vectorial. Sin embargo, esta

especificación no permite una relación a largo plazo entre las variables. Beine *et al.* (2000) superan esta limitación a través de la investigación simultánea de tendencias y de ciclos en común, en las que un ciclo europeo común se toma como la evidencia de sincronización perfecta de choques. Breitung y Candelon (2001) usan una prueba de ciclo común con campos de frecuencias para analizar la sincronización en diferentes frecuencias del ciclo comercial.

La variable clave en nuestro estudio es el grado de sincronización de los ciclos económicos entre los países  $i$  y  $j$ . Para medir esta variable, seguimos a Frankel y Rose (1998) y computamos las correlaciones entre el componente cíclico de la producción en los países  $i$  y  $j$ , en los que las correlaciones más altas implican un grado mayor de sincronización de los ciclos económicos. El componente cíclico de producción surge del uso de diferentes métodos econométricos de eliminación de tendencias. Dada la falta de consenso para el método más adecuado y la sensibilidad del ciclo ante el método econométrico de eliminación de tendencias, es posible que este enfoque actúe como control fuerte de nuestros resultados. Para los datos anuales usamos el método econométrico de primera diferencia (*first-differencing method*) y el método econométrico de frecuencia (*band-pass filtering method*) (Baxter y King, 1999); el análisis espectral se utiliza para evaluar la sincronización de los ciclos económicos a través de datos mensuales.

## B. Resultados de sincronización con datos anuales

El método econométrico de frecuencia (*band-pass filtering*), nuestro método preferido en esta sección para la extracción del ciclo comercial, muestra que en América Central la sincronización de los ciclos económicos es mayor entre Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras. Nicaragua y Panamá parecen seguir un ciclo distinto, ya que en la mayoría de los casos las correlaciones entre los ciclos económicos son incluso negativas, aunque no tienen relevancia estadística.<sup>1</sup> Estos resultados se muestran en el cuadro 6.7, a continuación.

Cabe destacar que la correlación con el ciclo comercial de Estados Unidos es algo alta: en el caso de Costa Rica, El Salvador y Honduras la sincronización de los ciclos económicos con Estados Unidos parece ser mayor entre los vecinos regionales, lo cual indica que las transacciones bilaterales con Estados Unidos, a través del comercio y los envíos de remesas, son más importantes que los efectos regionales. La sincronización de los ciclos económicos entre Estados Unidos y Panamá es algo sorprendente, ya que Panamá adoptó una dolarización total en 1904, pero la sincronización parece ser mucho menor a la del resto de América Central, con la excepción de Nicaragua.<sup>2</sup> Parece que a raíz de la

---

<sup>1</sup> No se muestran los resultados basados en las diferencias iniciales, pero aparecen en Fiess (2004).

<sup>2</sup> Panizza *et al.* (2000) muestra un resultado similar.



sincronización de los ciclos económicos, el resto de los países de América Central serían mejores candidatos a una unión monetaria con Estados Unidos que con Panamá. De hecho, la sincronización de los ciclos económicos entre Estados Unidos y Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador es aún más alta que el promedio en la Unión Europea (0,43).

La sincronización de los ciclos económicos en dos países de Mercosur –Argentina y Brasil– está por debajo de los niveles de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Aunque la sincronización de los ciclos económicos también es sustancial entre Estados Unidos y Canadá, es sorprendentemente baja entre Estados Unidos y México. El resultado de la baja sincronización de los ciclos económicos entre Estados Unidos y México, así como entre Brasil y Argentina, se explica en parte a raíz del largo período de tiempo en que ésta estuvo bajo consideración (1965–2002), pero la siguiente sección muestra que ha habido un aumento considerable en la sincronización de los ciclos económicos en el pasado más reciente.

### CUADRO 6.7

SINCRONIZACIÓN DEL CICLO COMERCIAL DE AMÉRICA CENTRAL (MÉTODO ECONOMETRICO DE PRIMERA DIFERENCIA)

Método	América Central					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Costa Rica	1,000					
El Salvador	<b>0,604</b>	1,000				
Guatemala	<b>0,632</b>	0,238	1,000			
Honduras	<b>0,524</b>	<b>0,442</b>	<b>0,590</b>	1,000		
Nicaragua	-0,214	0,015	-0,142	-0,157	1,000	
Panamá	-0,007	-0,062	-0,087	-0,011	0,088	1,000
Argentina	<b>0,354</b>	0,111	0,187	0,043	-0,086	0,148
Brasil	<b>0,350</b>	0,028	<b>0,407</b>	0,174	-0,162	-0,001
México	0,151	-0,335	0,395	0,168	-0,255	0,323
Canadá	<b>0,621</b>	0,276	<b>0,492</b>	<b>0,359</b>	-0,214	-0,336
Estados Unidos	<b>0,687</b>	<b>0,506</b>	<b>0,463</b>	<b>0,679</b>	-0,163	-0,148
Francia	0,239	0,113	0,394	0,152	-0,170	-0,138
Alemania	0,167	0,107	0,308	0,107	-0,138	0,280
Portugal	0,124	-0,088	<b>0,540</b>	<b>0,423</b>	-1,127	-0,085
España	0,175	0,136	<b>0,389</b>	0,057	0,167	-0,218
Reino Unido	<b>0,402</b>	<b>0,479</b>	0,241	<b>0,459</b>	-0,268	-0,323

**CUADRO 6.8**

## LA SINCRONIZACIÓN DE LOS CICLOS ECONÓMICOS (OTROS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO)

	Mercosur		NAFTA			Estados Unidos				
	Argentina	Brasil	México	Canadá	Estados Unidos	Francia	Alemania	Portugal	España	Reino Unido
Costa Rica	<b>0,354</b>	<b>0,350</b>	0,151	<b>0,621</b>	<b>0,687</b>	0,239	0,167	0,124	0,175	<b>0,402</b>
El Salvador	0,111	0,028	-0,335	0,276	<b>0,506</b>	0,113	0,107	-0,088	0,136	<b>0,479</b>
Guatemala	0,187	<b>0,407</b>	<b>0,395</b>	<b>0,492</b>	<b>0,463</b>	<b>0,394</b>	0,308	<b>0,540</b>	<b>0,389</b>	0,241
Honduras	0,043	0,174	0,168	<b>0,359</b>	<b>0,679</b>	0,152	0,107	<b>0,423</b>	0,057	<b>0,459</b>
Nicaragua	-0,086	-0,162	-0,255	-0,214	-0,163	-0,170	-0,138	-0,127	0,167	-0,268
Panamá	0,148	-0,001	0,323	-0,336	-0,148	-0,138	0,280	-0,085	-0,218	-0,323
Argentina	1,000	0,202	0,093	-0,095	-0,033	-0,212	0,273	-0,091	-0,067	-0,100
Brasil		1,000	0,122	<b>0,514</b>	0,283	0,080	0,070	0,209	0,223	0,320
México			1,000	0,161	0,086	-0,007	0,156	0,159	0,013	0,209
Canadá				1,000	<b>0,771</b>	<b>0,338</b>	-0,088	0,170	0,370	<b>0,607</b>
Estados Unidos					1,000	<b>0,338</b>	0,104	0,292	0,329	<b>0,727</b>
Francia						1,000	<b>0,372</b>	<b>0,656</b>	<b>0,711</b>	<b>0,482</b>
Alemania							1,000	<b>0,328</b>	<b>0,348</b>	-0,044
Portugal								1,000	<b>0,559</b>	<b>0,431</b>
España									1,000	<b>0,429</b>
Reino Unido										1,000

**CUADRO 6.9**

## LA SINCRONIZACIÓN DE LOS CICLOS ECONÓMICOS. ORTOGONAL AL CICLO COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Costa Rica	1.000				
El Salvador	<b>0.409</b>	1.000			
Guatemala	<b>0.488</b>	0.006	1.000		
Honduras	0.104	0.157	<b>0.421</b>	1.000	
Nicaragua	-0.141	0.115	-0.076	-0.063	1.000
Panamá	0.134	0.014	-0.021	0.118	0.065

El cuadro 6.9 muestra la sincronización de los ciclos económicos entre los países centroamericanos después de considerar el impacto en común del ciclo comercial de Estados Unidos.<sup>3</sup> Una vez que se elimina el impacto común del ciclo comercial estadounidense, parece que sólo Costa Rica y Guatemala, Costa Rica y El Salvador, y Guatemala y Honduras están afectados por factores en común ajenos a los del ciclo comercial con Estados Unidos. Puesto que estos países también representan el porcentaje más grande de comercio intrarregional, estos resultados pueden ser considerados a favor de la relación positiva que muchas veces se le adjudica a la intensidad comercial y la simetría del ciclo comercial.

### C. Resultados de la sincronización con datos mensuales

Un ciclo comercial generalmente se define en un parámetro de 6 a 32 trimestres y, por consiguiente, los datos anuales de baja frecuencia podrían ser insuficientes para evaluar de lleno el grado de sincronización de los ciclos económicos. En esta sección nuestro análisis de la sección anterior se complementa con el análisis de los datos mensuales, en el que la producción se representa con índices mensuales con ajustes de temporadas de la producción industrial y la actividad económica.

Hemos utilizado un análisis espectral para calcular las correlaciones en las diferentes frecuencias y usamos la “coherencia” promedio en la frecuencia del ciclo comercial (6 a 32 trimestres) de los cambios para cada año en la actividad económica como medida de resumen de la sincronización de los ciclos económicos (Garnier, 2003). La ventaja de usar densidades espectrales cruzadas en vez de correlaciones simples en el análisis de la sincronización de los ciclos económicos tiene dos partes. Primero, el análisis espectral evita distorsiones potenciales del ciclo comercial por filtraciones, ya que se sabe bien que los ciclos cambian el método econométrico de eliminación de tendencias (Canova, 1998). Segundo, una correlación contemporánea no puede considerar comovimientos retrasados. Puesto que la coherencia mide las correlaciones entre dos series en el dominio de frecuencia (i.e., dentro de cada período de tiempo) y provee información sobre adelantos y atrasos, ésta ofrece un análisis más completo de las dinámicas del ciclo comercial. Aunque la coherencia mide la magnitud con la que dos ciclos económicos están dominados por la misma frecuencia, el retraso de la fase muestra la forma como los elementos con la misma frecuencia se relacionan con el tiempo (atrasos). En resumen, un alto grado de sincronización de los ciclos económicos implica una coherencia alta y un retraso bajo de la fase.

El cuadro 6.10 muestra el promedio de coherencia en la frecuencia del ciclo comercial entre los índices de crecimiento de la actividad económica para cada año entre 1995 y 2003. Estos cálculos confirman extensamente los resultados de la sección anterior.

---

<sup>3</sup> El cuadro 6.8 muestra la correlación entre los componentes cíclicos del PIB con el método econométrico de primera diferencia (*first-differencing*) ortogonal al ciclo comercial de Estados Unidos.

Entre los países centroamericanos, la sincronización de los ciclos económicos parece ser más alta entre Costa Rica y El Salvador, El Salvador y Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y Honduras y Nicaragua. Con respecto a Estados Unidos, la sincronización de los ciclos económicos es más alta para Costa Rica, El Salvador y Honduras, aunque permanece por debajo de los niveles de los miembros del NAFTA y del Mercosur.<sup>4</sup>

#### D. Estructura comercial, estabilidad de la tasa de cambio y la sincronización de los ciclos económicos

La teoría sobre el impacto de la liberalización comercial en la sincronización de los ciclos económicos es ambigua. La teoría comercial estándar (Heckscher-Ohlin) predice que la eliminación de barreras comerciales resulta en un aumento en la especialización de la producción, lo cual resulta en patrones comerciales entre las industrias. A medida que incrementa la especialización de cada industria en particular, se presentan choques específicos dentro de éstas (por ejemplo, choques en los precios de productos básicos) que hacen que los ciclos económicos sean más desiguales, lo cual disminuye su grado de sincronización.

La experiencia de los países industrializados muestra que existen tendencias hacia el comercio dentro de las industrias, en vez de *entre* las industrias. Si el comercio *dentro* de las industrias es vertical (i.e., en particular países que se especializan en etapas diferentes de producción del mismo producto, entonces los choques específicos de cada industria

#### CUADRO 6.10

PROMEDIO DE COHERENCIA EN LA FRECUENCIA DEL CICLO COMERCIAL

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Argentina	México	Canadá
Costa Rica			0,381					
El Salvador	<b>0,524</b>		0,534					
Guatemala	0,381	<b>0,534</b>						
Honduras	0,456	0,340	0,381					
Nicaragua	0,393	0,510	0,421	<b>0,554</b>				
México	0,332	0,453	0,242	0,366	0,288	<b>0,537</b>	1,000	0,361
Estados Unidos	0,454	0,427	0,336	0,421	0,322	0,486	0,468	<b>0,554</b>
Brasil	0,318	0,322	0,382	0,319	0,272	0,500	0,608	0,467

<sup>4</sup> Nos hemos abstenido de mostrar el retraso de fase por tratarse de un cálculo muy deficiente si la coherencia es baja, lo cual resulta ser el caso de la mayoría de los pares de países en el cuadro 6.4.

hacen que los ciclos económicos sean más similares). Los mismos resultados ocurren si el comercio dentro de las industrias es horizontal (i.e., los países comercializan y compiten con los mismos productos). En el caso de los choques específicos a cada industria, también se espera que éstos aumenten la sincronización de los ciclos económicos.

La estabilidad de la tasa de cambio muchas veces se considera importante para la integración comercial. Aunque las tasas de cambio volátiles aumentan los costos de las transacciones, el desajuste de las tasas de cambio crea ventajas competitivas injustas para los socios comerciales con la moneda subvaluada y genera reacciones políticas contra el libre comercio en los países que se enfrentan con alzas de importaciones. La estabilización de la tasa de cambio y la coordinación monetaria se consideran con frecuencia herramientas efectivas para contener la presión política contra una mayor integración comercial. Sin embargo, como señalan Eichengreen y Taylor (2003), la estructura comercial vertical en comparación con la horizontal también es un factor decisivo en el impacto competitivo de las fluctuaciones bilaterales de las tasas de cambio. Si el comercio y la producción son predominantemente verticales (i.e., los productores se especializan en las diferentes etapas del proceso de producción y las fluctuaciones de tasa de cambio presentan menos probabilidades de incrementar la competencia; tal es el caso del NAFTA, en el que los productores mexicanos proveen insumos y operaciones de ensamblaje para los fabricantes, que se diseñan y comercializan en Estados Unidos). El caso contrario ocurre si el comercio dentro de las industrias es predominantemente horizontal. En este caso, es posible que el impacto de las tasas de cambio subvaluadas sea mucho mayor. Este efecto se intensifica todavía más si los productos en cuestión no se pueden relocalizar a un tercer mercado (productos regionales, que no son competitivos fuera del área de comercio regional). En resumen, se espera que el comercio dentro de las industrias, vertical u horizontal, aumente la sincronización de los ciclos económicos; la inestabilidad de la tasa de cambio podría convertirse en un problema para fomentar la integración comercial si el comercio dentro de las industrias es horizontal en vez de vertical.

Los cuadros 6.11 y 6.12 proporcionan información sobre la estructura comercial de América Central. Los patrones comerciales del NAFTA y algunos países en la Unión Europea y Mercosur se muestran con fines comparativos. A diferencia del NAFTA, la Unión Europea y Mercosur, el comercio exterior —medido como las exportaciones bilaterales sobre el total de exportación— en América Central no es predominantemente intrarregional. Incluso dentro del llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y entre El Salvador y Nicaragua, las exportaciones bilaterales como proporción de las exportaciones totales apenas exceden el 10%. Estados Unidos es el socio comercial más importante de América Central; aunque el comercio con la Unión Europea también tiene su importancia. Puesto que parecen faltar ciertas cifras en los informes de exportaciones a Estados Unidos, proveemos la información de importaciones que proporciona Estados Unidos provenientes de América Central, como una alternativa de medidas. Estos datos indican que las exportaciones a Estados Unidos representan más de un 60% en los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

El cuadro 6.13 provee información sobre la importancia del comercio dentro de las industrias en América Central basándose en el índice ajustado de comercio dentro de las industrias Grubel-Loyed.<sup>5</sup> Este índice puede adoptar valores entre 0 (cuando no hay comercio dentro de las industrias) y 1 (cuando todo el comercio es dentro de las industrias).

**CUADRO 6.11**
**LA ESTRUCTURA COMERCIAL DE AMÉRICA CENTRAL: EXPORTACIONES BILATERALES  
Y EXPORTACIONES TOTALES**

<b>Exportaciones bilaterales / Exportaciones totales (media: 1995-2001) (%)</b>									
	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>	<b>Canadá</b>	<b>Francia</b>
Costa Rica		4,4	3,5	1,1	4,8	0,1	0,2	0,0	0,0
El Salvador	2,3		9,9	3,1	11,1	0,1	0,2	0,0	0,0
Guatemala	3,2	12,4		2,5	2,8	0,1	0,4	0,0	0,0
Honduras	1,7	6,8	2,0		5,3	0,0	0,1	0,0	0,0
Nicaragua	2,9	3,8	3,1	2,2		0,0	0,1	0,0	0,0
México	1,1	0,7	2,3	0,3	2,8	1,2		0,5	0,4
Brasil	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	26,9	0,5	0,4	0,7
Estados Unidos	21,3	11,1	50,7	61,1	38,0	9,4	87,1	85,3	7,3
Alemania	3,6	6,1	3,3	3,8	9,9	2,3	0,9	0,9	15,7
Unión Europea	16,0	10,7	10,4	12,2	23,1	18,5	3,6	4,9	61,6

Memo:

Zona de Libre

Comercio 39,1 54,5

Importaciones

CIF de

Estados Unidos 62,4 68,1 66,3

*Nota:* La interpretación de este cuadro es la siguiente: el cuadro se debe leer por columnas, en las que cada línea representa el porcentaje de las exportaciones totales de la columna de cada país (por ejemplo, la cifra superior izquierda indica que las exportaciones de Costa Rica a El Salvador representan el 2,3% de las exportaciones totales de Costa Rica).

*Fuente:* Direction of Trade Statistics (Dirección de Estadísticas Comerciales), FMI.

<sup>5</sup> X y M son las exportaciones y las importaciones de la industria, respectivamente. El índice ajustado Grubel Llyod efectúa un ajuste para los desequilibrios comerciales.

**CUADRO 6.12**

## LA ESTRUCTURA COMERCIAL DE AMÉRICA CENTRAL: EXPORTACIONES BILATERALES Y PIB

Exportaciones bilaterales / PIB (media: 1995-2001) (%)									
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Argentina	México	Canadá	Francia
Costa Rica		0,8	0,7	0,6	1,2	0,01	0,05	0,01	0,01
El Salvador	0,8		1,8	1,5	2,9	0,01	0,05	0,00	0,01
Guatemala	1,1	2,3		1,2	0,7	0,01	0,11	0,01	0,00
Honduras	0,6	1,3	0,4		1,4	0,00	0,01	0,00	0,00
Nicaragua	1,0	0,7	0,6	1,1		0,00	0,01	0,00	0,00
México	0,4	0,1	0,4	0,2	0,7	0,1		0,2	0,1
Brasil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	0,1	0,1	0,1
Estados Unidos	7,1	2,1	9,5	30,1	9,8	0,8	24,1	30,3	1,6
Alemania	1,2	1,1	0,6	1,9	2,6	0,2	0,3	0,30	3,3
Unión Europea	5,3	2,0	1,9	6,0	5,9	1,6	1,0	1,7	13,2

Memo:

Zona de Libre

Comercio (Estados

Unidos - Intel) 13,0 10,1

Importaciones

CIF de Estados

Unidos 19,4 11,8 11,7

*Nota:* La interpretación de este cuadro es la siguiente: el cuadro se debe leer por columnas, en las que cada línea representa el porcentaje de las exportaciones bilaterales de la columna de cada país (por ejemplo, la cifra superior izquierda indica que las exportaciones de Costa Rica a El Salvador representan el 0,8% del PIB de Costa Rica).

Parece que hay cierta importancia en el comercio dentro de las industrias en América Central; sin embargo, con la excepción de Costa Rica (0,3), casi no existe evidencia de comercio dentro de las industrias con Estados Unidos. Para El Salvador y Guatemala, el comercio dentro de las industrias parece ser bastante alto con México y Brasil.

$$AIIT = \frac{\sum_i^n (X_i + M_i) - \sum_i^n |X_i - M_i|}{\sum_i^n (X_i + M_i) - \left| \sum_i^n X_i - \sum_i^n M_i \right|}$$

### E. La sincronización de los ciclos económicos y el comercio exterior

La evidencia empírica sobre la integración comercial y la sincronización de los ciclos económicos es un tanto variable. Aunque Frankel y Rose (1998), Choe (2001), Calderón, Chong y Stein (2002) y Calderón (2003) descubrieron que una mayor intensidad comercial tiende a incrementar la sincronización de los ciclos económicos; Shin y Wang (2003) descubrieron que el aumento comercial en sí no necesariamente resulta en ciclos económicos más sincronizados, y la evidencia en Asia oriental sugiere que sólo la expansión comercial dentro de las industrias ha presentado tal efecto. Sin embargo, Garnier (2003) sólo descubrió relaciones débiles (o ninguna en absoluto) entre el comercio dentro de las industrias y la sincronización de los ciclos económicos en 16 países industrializados, y concluye que lo más que puede hacer el comercio dentro de las industrias es explicar parcialmente la transmisión del ciclo comercial; las correlaciones bajas que obtienen Calderón, Chong y Stein (2002) sugieren una interpretación similar para la intensidad comercial y la sincronización de los ciclos económicos.

A través del uso de las estadísticas calculadas en la sección anterior, intentamos contribuir a este debate. El gráfico 6.1 muestra simultáneamente las exportaciones como proporción del PIB y la coherencia promedio en la frecuencia del ciclo comercial con respecto a Estados Unidos.<sup>6,7</sup> Logramos identificar una relación positiva entre la intensidad

#### CUADRO 6.13

##### COMERCIO INTERINDUSTRIAL

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Argentina	México	Canadá	Francia
El Salvador	0,36								
Guatemala	0,38	0,45							
Honduras	0,40	0,27	0,33						
Nicaragua	0,34	0,15	0,21	0,15					
México	0,18	0,43	0,42	0,11	0,02	0,26		0,49	0,57
Brasil	0,08	0,43	0,51	0,03	0,28	0,39	0,51		0,11
Estados Unidos	0,30	0,05	0,05	0,06	0,02	0,10	0,46	0,66	0,56
Alemania	0,06	0,02	0,01	0,02	0,02	0,13	0,79	0,33	0,70

*Fuente:* Cálculos internos basados en datos comerciales de Un Comtrade para el año 2001. Un nivel de desagregación de cinco dígitos se usa para este ejercicio.

<sup>6</sup> Encontramos resultados similares cuando las exportaciones bilaterales y las exportaciones totales se usan como medida de intensidad comercial.

<sup>7</sup> El gráfico A.1 en el apéndice expande el análisis a todos los países que aparecen en los cuadros 6.1 y 6.2.



comercial y la sincronización de los ciclos económicos. También descubrimos que la pendiente de la línea de regresión es bastante plana, ya que la mayoría de los países parecen tener una oscilación relativamente pequeña en la sincronización de los ciclos económicos (de 0,4 a 0,5), independientemente de su nivel de intensidad comercial. Como ejemplo, a pesar de la gran diferencia en su intensidad comercial, Francia y México tienen un grado similar de sincronización en sus ciclos económicos respecto a Estados Unidos.<sup>8</sup> Esto parece apoyar la opinión de Shin y Wang (2003) y de Garnier (2003) que sugiere que la intensidad comercial sólo explica parcialmente la simetría de los ciclos económicos. En otras palabras, para que El Salvador alcance el nivel de sincronización de los ciclos económicos de México con Estados Unidos (que es solamente un poco más alto) en términos de PIB, El Salvador tendría que producir más del doble de las exportaciones que envía a Estados Unidos. Como aparece en Shin y Wang (2003) y en Garnier (2003), la conexión entre el comercio dentro de las industrias y la sincronización de negocios parece ser más fuerte.

Por tanto, la evidencia sugiere que es posible que los efectos del CAFTA-RD en la estructura comercial cambien los costos y beneficios de la coordinación macropolítica en un futuro próximo. Por consiguiente, la selección de políticas monetarias y fiscales en el ciclo comercial de estas economías continuará viéndose afectada por temas ajenos al comercio exterior, tales como el grado de dolarización de los activos y pasivos financieros en la región.

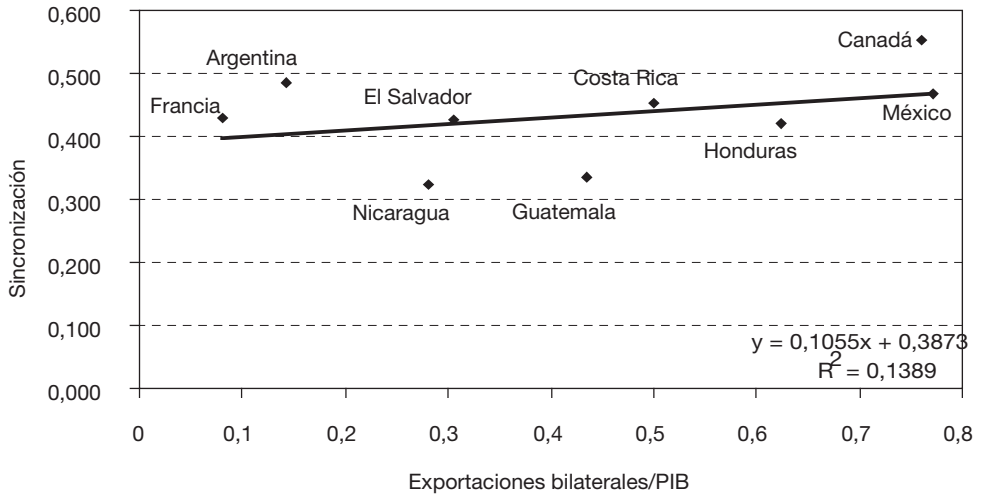
La irrefutabilidad de la evidencia que hemos presentado hasta ahora sobre la estructura comercial y la sincronización de los ciclos económicos no es absoluta. Otras investigaciones de Calderón *et al.* (2002) y Calderón (2003) estudiaron la relación entre la intensidad del comercio bilateral entre los países y con el paso del tiempo, en una muestra grande de más de 100 países durante 1960-1999. La evidencia econométrica que mencionan estos autores parece ser compatible con los argumentos del presente, ya que descubrieron que la relación positiva entre la sincronización de los ciclos económicos y la intensidad del comercio bilateral es más alta entre los pares de países industrializados (altos ingresos) que entre los pares de países en desarrollo o países industrializados en desarrollo. Puesto que la incidencia del comercio dentro de las industrias entre los países de altos ingresos es mayor a la de los países en desarrollo, esta evidencia es compatible con nuestros resultados que indican que la sincronización de los ciclos económicos entre los países centroamericanos y con Estados Unidos es relativamente baja, pero que podría subir si el comercio dentro de las industrias llegara a aumentar. Calderón (2003) también descubrió que los tratados de libre comercio tienden a incrementar la magnitud del efecto de intensidad del comercio bilateral en la sincronización de los ciclos económicos

---

<sup>8</sup> El nivel relativamente alto de sincronización de los ciclos económicos de Argentina, a pesar de la baja intensidad comercial, parece estar asociado con la dolarización y la integración del flujo de capital.

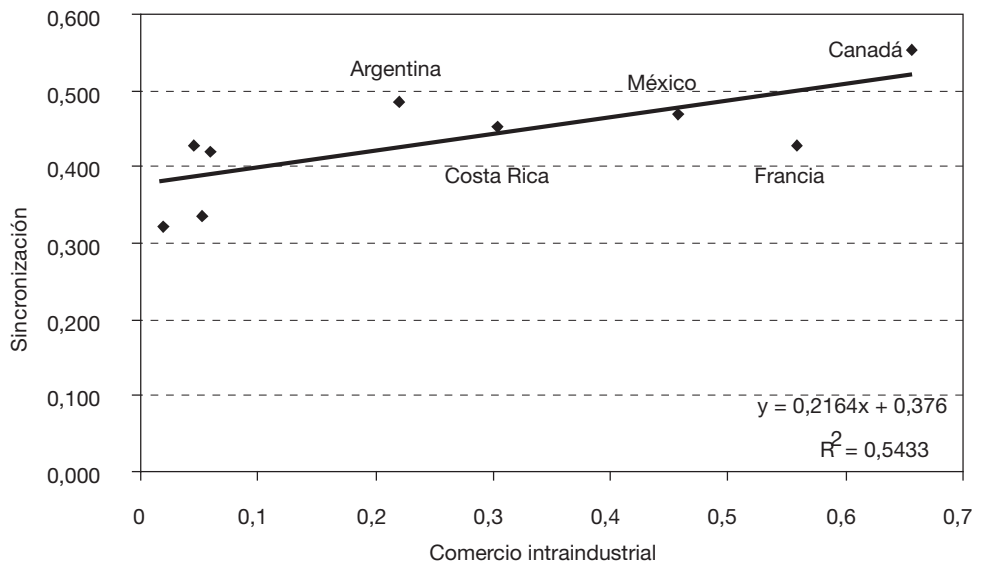
**GRÁFICO 6.1**

LA SINCRONIZACIÓN DE LOS CICLOS ECONÓMICOS Y EL COMERCIO EXTERIOR CON ESTADOS UNIDOS



**GRÁFICO 6.2**

LA SINCRONIZACIÓN DE LOS CICLOS ECONÓMICOS Y DEL COMERCIO INTRAINDUSTRIAL



entre pares de países, pero este efecto continúa siendo más bajo para los países en desarrollo en comparación con las economías industrializadas.<sup>9</sup> Por tanto, la evidencia internacional sugiere que el CAFTA-RD podría resultar en mayor comercio dentro de las industrias con Estados Unidos y, a su vez, en una sincronización más alta de los ciclos económicos, pero estos cambios estructurales podrían ser bastante pequeños. Consecuentemente, los efectos potenciales del CAFTA-RD en los costos y beneficios de la dolarización u otras formas de coordinación de políticas monetarias entre las economías centroamericanas y estadounidenses podrían ser pequeños frente a la relevancia de otros factores, tales como el grado de dolarización financiera (activos y pasivos), que podrían ayudar a los países a mantener una tasa de cambio estable ante el dólar para proteger el sistema financiero contra cambios repentinos en la tasa de cambio (*ver* Lederman, Perry y Suescún, 2004).

## RESUMEN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

El capítulo 6 examina la evidencia sobre dos temas de política macroeconómica. El primero se refiere a las pérdidas potenciales de ingresos que podrían resultar a raíz de la eliminación de los impuestos de importación con el CAFTA-RD. El segundo tema está relacionado con el efecto potencial de este acuerdo en los patrones de sincronización del ciclo económico (BCS) que podrían verse afectados por los cambios en la estructura del comercio exterior.

Con respecto a la pérdida de ingresos, el fortalecimiento fiscal es necesario como consecuencia del CAFTA-RD. Las pérdidas fiscales que el CAFTA-RD puede llegar a causar deberán compensarse en todos los países centroamericanos para evitar mayores deterioros de las finanzas públicas. Actualmente todos los países centroamericanos, con la excepción de Guatemala, exhiben indicadores de deuda relativamente altos y requieren políticas fiscales que apunten a la reducción paulatina de sus niveles de deuda. Sin embargo, el hecho de que las pérdidas de ingresos ocasionadas por el CAFTA-RD sean relativamente pequeñas durante los primeros años de implementación del acuerdo permite que haya cierto nivel de flexibilidad en el momento de la respuesta fiscal, lo cual es importante en algunos países, en los que se requiere aguardar hasta que se presenten condiciones políticas adecuadas.

Una respuesta fiscal más completa para el CAFTA-RD precisa de esfuerzos para elevar los ingresos por encima de las pérdidas fiscales ocasionadas por el tratado, ya que algunas de las medidas necesarias para ampliar sus efectos requieren mayores inversiones públicas

---

<sup>9</sup> Calderón (2003, 2) informa que “un aumento en la desviación estándar en la intensidad del comercio bilateral aumentó la correlación de producción de 0,53 a 0,64 entre los pares de países industrializados con tratados de libre comercio en los años noventa, y de 0,21 a 0,29 entre los pares de países en desarrollo con tratados de libre comercio”.

—en las áreas clave de la “agenda complementaria” tales como infraestructura, educación, fortalecimiento institucional y programas de transición, las cuales se describen con mayor detalle en el capítulo 7. A pesar de que algunos de estos gastos podrían ser temporales y se pudiera argumentar que es rentable financiarlos mediante un mayor endeudamiento público, esto no parece viable en las actuales circunstancias dado el elevado nivel de la deuda en la mayoría de los países.

La respuesta fiscal para el CAFTA-RD deberá adaptarse a la situación fiscal de cada país. En los casos de El Salvador y Guatemala, en los que la relación ingresos-impuestos es baja (menos del 13% del PIB), la respuesta fiscal ideal sería a través de ciertas acciones que vayan considerablemente más allá de la recuperación de pérdidas directas, para poder financiar inversiones adicionales en el ámbito social y de infraestructura: Estas inversiones son necesarias para fomentar el crecimiento, que además se vuelven más urgentes y productivas con las oportunidades que presenta el CAFTA-RD. En Costa Rica, donde los ingresos son mayores, pero todavía menores al nivel requerido para garantizar la sostenibilidad de la deuda, la respuesta ideal también debe ir más allá de la compensación de las bajas pérdidas fiscales que se proyectan con el tratado, y debe incluir mejoras en la eficiencia y asignación en el gasto público, así como en la atracción de financiación privada para las necesidades de infraestructura más importantes. Honduras y Nicaragua, países que se han beneficiado recientemente de la Iniciativa para Países Altamente Endeudados (HIPC, por sus iniciales en inglés), necesitarán compensar las pérdidas fiscales y hacer mejoras respecto a la eficiencia de gastos, así como la captación de financiación privada para lograr responder a las oportunidades del CAFTA-RD. En todos los países deberán existir ciertos elementos esenciales en sus esfuerzos por mejorar el desempeño fiscal: el fortalecimiento institucional de las agencias tributarias y sus capacidades de recolección de impuestos, así como la eliminación de las exoneraciones del IVA y de los impuestos sobre la renta.

La implementación del CAFTA-RD también deberá usarse para profundizar en los esfuerzos de coordinación regional en el ámbito de la política fiscal. Algunos de los elementos de coordinación regional que se deberán incluir son: la armonización gradual de las tasas del IVA y los impuestos de consumo, incentivos fiscales para los inversionistas extranjeros, el intercambio de información para las medidas de cumplimiento de las leyes tributarias, los tratados de doble tributación y los precios de las transferencias.

En cuanto al potencial de coordinación de políticas macroeconómicas entre los países centroamericanos y quizá con Estados Unidos, la sincronización del ciclo económico en América Central es bastante bajo en comparación con el NAFTA y con la Unión Europea, pero no así en comparación con Mercosur. De hecho, la sincronización en América Central es más alta entre Costa Rica y El Salvador, El Salvador y Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y Honduras y Nicaragua. Costa Rica y Honduras gozan de un nivel de sincronización con Estados Unidos más alto que cualquier otra nación centroamericana. Sin embargo, la sincronización con Estados Unidos continúa por debajo de los niveles entre los miembros del NAFTA e incluso de Mercosur.

Además, a diferencia del NAFTA, de la Unión Europea y de Mercosur, el comercio en América Central no es predominantemente intrarregional. Estados Unidos es, indiscutiblemente, el socio comercial más importante de América Central. Con la excepción de Costa Rica, no existe casi ningún tipo de evidencia de comercio intraindustrial entre América Central y Estados Unidos. El nivel de comercio intraindustrial dentro de América Central es comparable al de Mercosur, pero inferior a los niveles del NAFTA (Canadá y Estados Unidos) y de la Unión Europea (Alemania y Francia). Finalmente, el grado de sincronización del ciclo económico aparenta estar tenuemente relacionado a la intensidad del comercio y la estructura comercial (el comercio intraindustrial), aunque la relación entre el comercio intraindustrial y la sincronización es ligeramente más alta. Por tanto, el beneficio en la sincronización a través de la expansión comercial parece ser bastante bajo.

En resumen, ni la estructura comercial de América Central ni el grado de sincronización del ciclo económico presentan un caso contundente en la actualidad para la coordinación de políticas macroeconómicas dentro de América Central o entre América Central y Estados Unidos. La estructura comercial de América Central es principalmente interindustrial y el nivel actual de sincronización del ciclo económico con Estados Unidos no es muy alto. Queda claro que la integración comercial es un proceso dinámico y, a medida que cambian la intensidad del intercambio comercial y la composición de los flujos comerciales, también cambiarán los patrones de los ciclos económicos. Para evaluar de lleno las consecuencias de una integración comercial más estrecha con el fin de determinar la conducta de las políticas macroeconómicas, se necesita información sobre la evolución futura de las estructuras comerciales en el CAFTA-RD. Si el intercambio comercial se vuelve intraindustrial (vertical u horizontal), cabría esperar que los ciclos económicos se vuelvan más similares, y la independencia de una macropolítica no será tan inquietante. Sin embargo, si la integración comercial adopta una forma más interindustrial, entonces es factible que los ciclos económicos se alejen de los niveles actuales y la capacidad de llevar a cabo políticas macro independientes se volverá más importante. Mientras tanto, otros factores que no están directamente relacionados a la estructura del intercambio comercial continuarán siendo consideraciones importantes para el diseño de las políticas macroeconómicas en el ciclo económico de América Central, tales como la dolarización de activos y pasivos financieros. Por tanto, la agenda macroeconómica vinculada al impacto del CAFTA-RD deberá permanecer dirigida, por lo menos a corto plazo, en la búsqueda de la consolidación fiscal.

## CAPÍTULO 7

### PARA OBTENER LOS FRUTOS DEL CAFTA-RD.

### PRIORIDADES DE LA AGENDA COMPLEMENTARIA

#### SINOPSIS

Este capítulo subraya los temas clave para la agenda complementaria del CAFTA-RD, con énfasis en las deficiencias de cada país en las áreas de facilitación comercial, las reformas institucionales y el marco de normatividad, y en innovación y educación.

Los principales desafíos de Costa Rica son las mejoras en la calidad de sus carreteras, la eficiencia de los puertos y aduanas, el incremento de la penetración financiera y la mejora de la calidad y cobertura de la educación secundaria. Para El Salvador, las prioridades deberán centrarse en incrementar la calidad de las carreteras, reducir los costos de transporte, combatir la corrupción, así como mejorar la calidad y la cobertura de la educación secundaria. Ambos países necesitan invertir más recursos públicos en la investigación y el desarrollo, fortalecer las asociaciones público-privadas para la innovación y mejorar la capacidad institucional para el cumplimiento de las leyes de derecho de propiedad intelectual. Además de atender las deficiencias en la mayoría de las áreas identificadas para Costa Rica y El Salvador, Guatemala necesita continuar desarrollando sus recientes mejoras en la administración de sus aduanas, la cobertura y calidad de la educación primaria y la densidad de las carreteras, así como dedicar mayor atención en fomentar el desarrollo de nuevos productos de exportación.

Los desafíos para Honduras y Nicaragua abarcan un conjunto más extenso de áreas de política, ya que enfrentan más limitaciones debido a su nivel más bajo de desarrollo. Ambos países necesitan luchar contra la corrupción, trabajar para mejorar la cobertura y calidad de la educación primaria, mejorar la eficacia operativa de sus puertos e incrementar la calidad de las carreteras y su densidad. También necesitan mejorar su capacidad para absorber conocimientos del extranjero, fortalecer las instituciones a cargo de las políticas de innovación y aumentar los vínculos de los programas públicos de investigación y desarrollo con las necesidades del sector privado. Honduras, además, necesita actualizar la administración de sus aduanas y reducir los costos y el tiempo que lleva iniciar nuevos negocios.

Todos los países centroamericanos comparten una agenda regional que debe estar centrada en lograr una Unión Aduanera, el fortalecimiento de las políticas y la coordinación de marcos normativos.



## INTRODUCCIÓN

Los beneficios del CAFTA-RD dependen de la capacidad de las economías centroamericanas para avanzar una agenda complementaria, como se explica en el capítulo 4. Es poco probable que el CAFTA-RD por sí solo resulte en beneficios considerables de desarrollo sin esfuerzos paralelos en ciertas áreas clave. Este capítulo presenta una revisión de las demás áreas de la agenda complementaria del CAFTA-RD, más allá de las relacionadas con el manejo de la transición, que aparecen en el capítulo 5, y las de índole macroeconómico que cubre el capítulo 6. El objetivo de este capítulo es proporcionar una evaluación breve de las prioridades clave de las políticas para los países centroamericanos.<sup>1</sup>

Aunque prácticamente todas las políticas públicas pueden ser complementarias y afectar el desarrollo económico futuro, este capítulo se enfoca en tres áreas de política con interacciones evidentes en el comercio internacional, algunas de las cuales se destacan en el capítulo 4, e incluyen: primero, la facilitación de una infraestructura e instituciones comerciales, tales como puertos, carreteras y procedimientos de aduanas; la segunda área de políticas tiene que ver con otras reformas institucionales y con el marco de normatividad que afecta la capacidad de las empresas y los trabajadores que buscan explotar las nuevas oportunidades creadas por el CAFTA-RD, así como el consecuente aumento que se espera en el comercio y los flujos de inversiones; la tercera área trata de las políticas de innovación y educación que afectarán la capacidad de América Central de adoptar y adaptar las tecnologías integradas en los bienes importados, al igual que la introducción de nuevos productos y servicios de exportación.

Los análisis de las siguientes secciones proporcionan cálculos de la relación que existe entre las economías centroamericanas, al igual que con otros países con niveles similares de desarrollo. Aunque este tipo de comparación no dice mucho acerca del potencial de las utilidades sociales que se pueden obtener de intervenciones políticas específicas, sí consigue revelar las aparentes áreas de retraso de los países en cuanto a los resultados de desarrollo intermedio, tales como la cobertura y calidad de la infraestructura, las reglamentaciones y la innovación. El objetivo es fomentar la discusión pública sobre lo que puede hacer cada país para mejorar su desempeño en estas áreas de políticas, que muy probablemente determinan el grado de los beneficios del CAFTA-RD a largo plazo.

Somos conscientes de que, aunque este capítulo intenta identificar las ineficiencias y las áreas de “deficiencias”, prácticamente todas las naciones centroamericanas han dado pasos considerables para la reforma de sus políticas, desde principios de los años noventa.

---

<sup>1</sup> El resumen de la evaluación y las recomendaciones se basan en estudios CEM/DPR recientes en El Salvador (2004), Honduras (2004), Nicaragua (2004) y Guatemala (2005), así como Evaluaciones del Clima de Inversiones (CI) en Honduras (2004), El Salvador (2005), Nicaragua (2004) y Guatemala (2004). Las comparaciones de los climas de inversión no incluyen a Costa Rica, ya que los datos de esta encuesta estarán disponibles en el segundo semestre de 2005. Algunos estudios con ensayos útiles sobre los desafíos de la agenda complementaria incluyen a Salazar-Xirinachs y Granados (2004), y Lizano y González (2003).



Los detalles sobre el progreso más reciente en la mayoría de las áreas se encuentran en los estudios del Banco sobre los desafíos de la agenda de crecimiento de cada país.<sup>2</sup> Sin embargo, aquí nos enfocamos en lo que hace falta hacer, y finalmente concluimos el capítulo indicando brevemente lo que parecen ser las prioridades futuras más importantes para cada país centroamericano, a la luz de la evidencia que aquí se examina.

## FACILITACIÓN COMERCIAL

### Carreteras

A pesar del progreso de los años recientes, los indicadores de acceso de carreteras todavía muestran deficiencias considerables en Guatemala, Nicaragua y Honduras. En comparación con otros países de ingresos per cápita similares, la densidad de carreteras de Guatemala es la que se encuentra más lejos de los valores previstos (casi un 70%), mientras que Nicaragua y Honduras se alejan de estos valores en aproximadamente un 30%. En contraste, El Salvador presenta un desempeño de un 20% por encima de las expectativas, gracias a las cuantiosas inversiones de los años recientes, mientras que Costa Rica se encuentra justo en los resultados previstos para su nivel de ingresos (gráfico 7.1).<sup>3</sup>

Los indicadores de calidad de las carreteras para los países centroamericanos son más bajos que los previstos para su nivel de desarrollo. Costa Rica, Guatemala y El Salvador exhiben las deficiencias más grandes en su porcentaje de carreteras pavimentadas en relación con sus niveles de PIB (gráfico 7.1). La baja calidad de las carreteras en general implica que la capacidad de movilización es baja y costosa, además de afectar el potencial de competitividad comercial de los bienes producidos en las áreas rurales.

La baja disponibilidad fiscal y las deficiencias en el marco legal para la participación del sector privado son limitaciones clave contra las mejoras de cobertura y calidad. La escasa base fiscal de la mayoría de los países centroamericanos es una restricción a las inversiones en carreteras. Las situaciones de escasez fiscal en años recientes han resultado en contracciones de la constitución del capital público, lo cual ha contribuido al decelere en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura regional. Aunque hay ejemplos de participación del sector privado en todos los segmentos de las actividades de transporte (construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructuras y operación de servi-

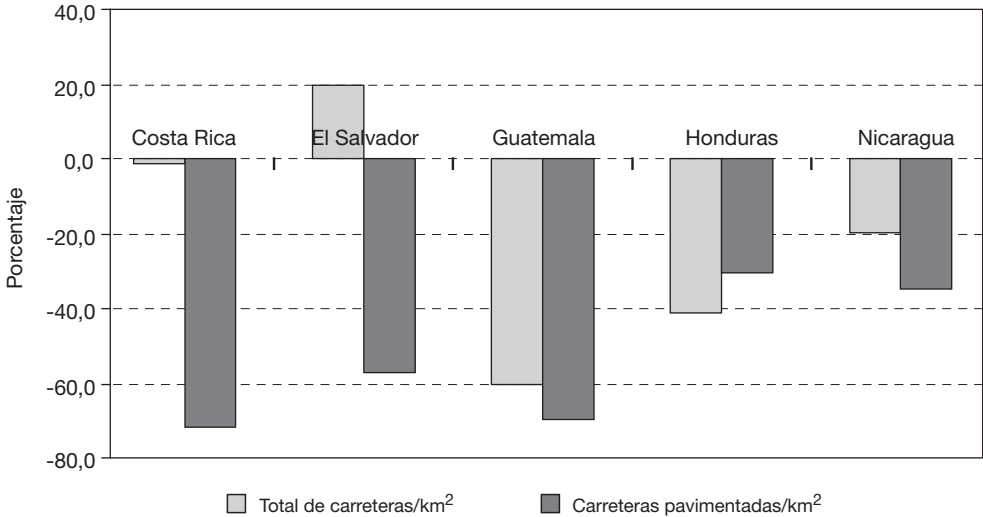
---

<sup>2</sup> Como ejemplo, *ver* las referencias que aparecen en la nota a pie de página anterior.

<sup>3</sup> En las comparaciones de disponibilidad de carreteras por habitante, El Salvador se encuentra junto a Guatemala y Honduras entre los países con retrasos, mientras que Nicaragua supera a los países de comparación debido a su población relativamente baja.

**GRÁFICO 7.1**

ACCESO Y CALIDAD DE LAS CARRETERAS EN AMÉRICA CENTRAL. DESVIACIONES DE LOS NIVELES PREVISTOS (Porcentaje)



Fuente: Cálculos del autor.

cios de transporte), el considerable potencial en esta área todavía no ha sido desarrollado, principalmente por causa de marcos legales deficientes e inciertos, y la deficiente capacidad institucional de las organizaciones a cargo de las reglamentaciones.

Para mejorar el acceso a (y la calidad de) las carreteras, incrementar la competitividad y atraer inversiones, se requiere implementar acciones en varios ámbitos:

- La cobertura de la red de carreteras debe extenderse selectivamente dentro de una estrategia que se centre en el fortalecimiento de entronques urbano-rurales, con el desarrollo de corredores comerciales y la integración de una perspectiva regional, a través del fortalecimiento *inter alia* de la red regional de carreteras (Red internacional de carreteras mesoamericanas). Esto es especialmente importante para reducir los costos comerciales en países como El Salvador y Nicaragua, que dependen del acceso a puertos en países vecinos para un porcentaje considerable de su comercio exterior.
- La calidad de las carreteras tiene que mejorarse a través del diseño de mecanismos institucionales para distribuir fondos para su mantenimiento.

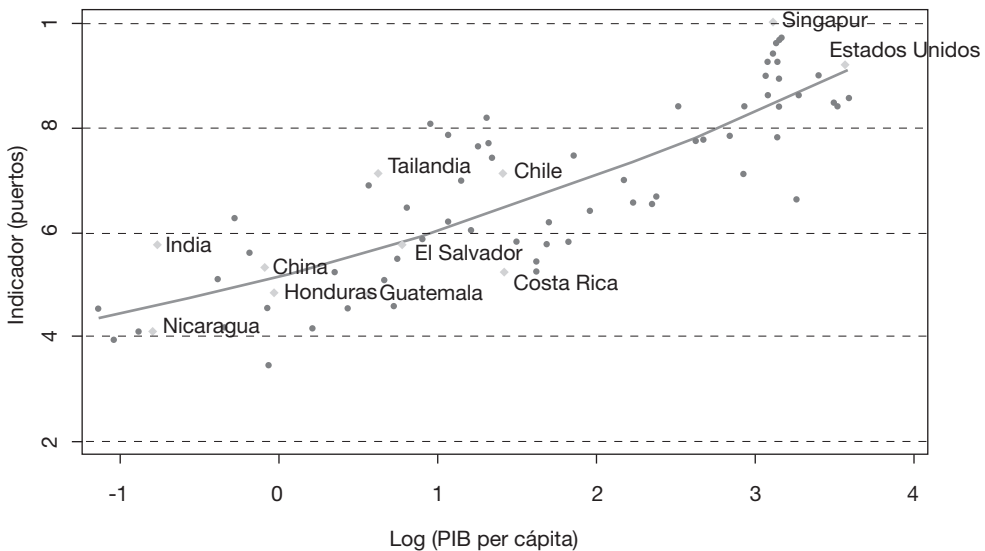
- Es necesario fortalecer los marcos de normatividad (especialmente la legislación sobre las concesiones), así como también la capacidad institucional para atraer la participación del sector privado en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de transporte.
- Se deben proteger las inversiones públicas en las áreas donde el financiamiento privado es poco factible (por ejemplo, las carreteras rurales y las telecomunicaciones rurales).
- Se debe reforzar la capacidad de planificación tanto central como localmente, al igual que hacer mayores esfuerzos de coordinación, para realizar un desarrollo considerable de carreteras internacionales con los demás países centroamericanos.

## Puertos

La calidad y productividad de los servicios de puertos en América Central son bajas en comparación con los estándares internacionales, según varias fuentes. El gráfico 7.2 muestra un ejercicio comparativo que usa un indicador de eficiencia de puertos, diseñado para medir la calidad de las instalaciones de los puertos marítimos y aéreos (Wilson, Otsuki y

### GRÁFICO 7.2

EFICIENCIA DE PUERTOS CON RESPECTO AL PIB PER CÁPITA



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con datos de Encovi (2000).

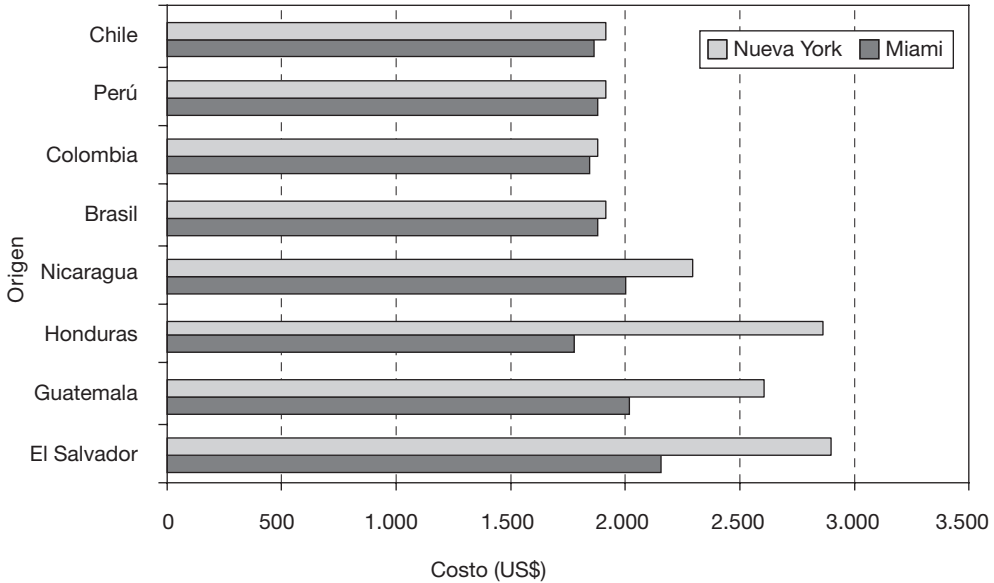
Mann, 2003).<sup>4</sup> El desempeño de todos los países centroamericanos exhibe por lo menos un 5% de rezago en los estudios comparativos, con la excepción de El Salvador con un rezago de tan sólo 1%. Las desviaciones más notables de más de un 10% son: Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Un ejercicio paralelo en el que la comparación usa el valor del comercio exterior per cápita ofrece resultados similares, con desviaciones de más del 15% para todos los países, con la excepción de El Salvador.

Los altos costos de los puertos centroamericanos se atribuyen a los bajos volúmenes, la administración deficiente de los organismos públicos y una infraestructura rezagada. En muchos casos, a estos problemas se suma la lentitud de los procedimientos en las aduanas, los problemas de seguridad y las deficiencias en la administración de los recursos humanos (Londoño-Kent y Kent, 2003; Banco Mundial, 2004). Puerto Cortés en Honduras es un ejemplo claro de muchos de los problemas comunes. En este puerto, los buques portacontenedores permanecen inmóviles el 22% del tiempo que pasan en el puerto, comparado con un estándar internacional del 5%. La carga general se moviliza a un índice de 24-55 toneladas por hora –una velocidad considerablemente más baja que el estándar internacional de 90 toneladas por hora–, mientras que la carga seca en bolsas se mueve a 89 toneladas por hora, en comparación con los estándares internacionales de 1.000 toneladas por hora. Como resultado de estos problemas y los volúmenes relativamente bajos, los costos de transporte a los principales destinos en Estados Unidos son más altos en los puertos centroamericanos que en cualquier otro puerto de los competidores en América del Sur (gráfico 7.3).

La baja calidad y productividad de los puertos centroamericanos contribuyen a los costos más altos del transporte marítimo. Según los datos del Departamento de Transporte de Estados Unidos sobre las exportaciones de ropa, los costos de transporte marítimo de los puertos centroamericanos se comparan favorablemente con los competidores globales de transporte en la Costa Este de Estados Unidos (excepto en Acajutla, El Salvador). Sin embargo, Acajutla, Puerto Cortés (Honduras) y Santo Tomás (Guatemala) no salen tan bien parados en el transporte a la Costa Oeste, aún en relación con puertos tan lejanos como los de Turquía, China y Tailandia (gráfico 7.4). Se presenta mayor evidencia al respecto en el cuadro 7.1, en la que los costos de transporte de textiles y ropa a Estados Unidos para los países centroamericanos se comparan con las de otros países en desarrollo. Aunque la mayoría de los países de la región goza de costos de transporte relativamente bajos, debido a su proximidad geográfica con Estados Unidos, cabe notar que Colombia e incluso México tienen costos de transporte altamente competitivos. Es posible

---

<sup>4</sup> El indicador es un promedio de tres índices. El primero (el índice de eficiencia de puertos) proviene de *Maritime Transport Costs and Port Efficiency* (costos y eficiencia de puertos para el sector marítimo), Grupo del Banco Mundial; el segundo (instalaciones portuarias y vías de navegación interiores); y el tercero (transporte aéreo) provienen del Informe Global de Competitividad. Ver Wilson, Otsuki y Mann (2003).

**GRÁFICO 7.3****COSTOS DE TRANSPORTE POR CONTENEDOR DE 20 PIES**

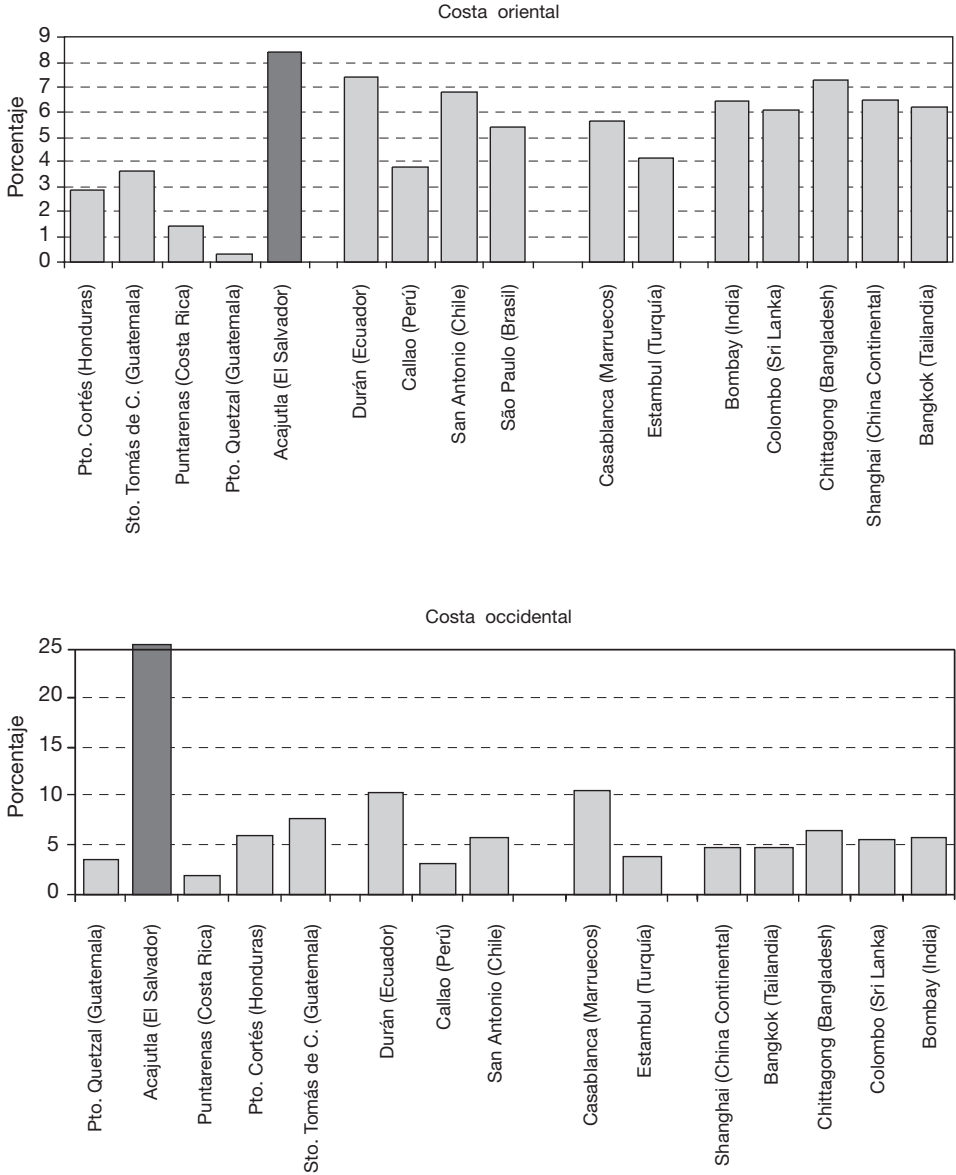
Fuente: Pizarro (2005).

que la falta de eficiencia en los puertos juegue un papel importante, al igual que otros factores que también suben el valor del transporte, como el tamaño de los buques o los contenedores que se utilizan, y los costos fijos más altos por los volúmenes comerciales más bajos. Se requiere un análisis más a fondo en esta área para poder determinar la influencia relativa de estos factores en los costos más altos de transporte marítimo de los puertos en América Central.

El desarrollo estancado de los puertos en años recientes se debe a marcos legales e institucionales obsoletos que obstaculizan el potencial de la expansión comercial en la región. Los intentos de concesiones o privatización han sido pocos, debido parcialmente a la falta de un ambiente estable de normatividad (por ejemplo, la falta de legislaciones concesionarias adecuadas). El progreso marca ya su paso en El Salvador (Acajutla) y Costa Rica (Caldera), donde se espera que la participación privada en un futuro cercano mejore la infraestructura y la eficiencia de los puertos. En Guatemala, el único puerto en manos de la empresa privada (Puerto Barrios) tiene una mejor imagen de eficiencia entre los usuarios, mientras que Santo Tomás, en el que la participación del sector privado ha sido mínima, todavía es considerado por los usuarios como el menos eficiente (Guatemala ICA, 2004). En este último puerto, los planes de participación privada ya están en camino

**GRÁFICO 7.4**

**PORCENTAJE DE COSTOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTOS SELECTOS A ESTADOS UNIDOS EN EL VALOR DE LAS EXPORTACIONES**



Fuente: Departamento de Transporte de Estados Unidos, como aparece en el ICA de El Salvador.

**CUADRO 7.1****USO DE MÉTODOS DE TRANSPORTE A ESTADOS UNIDOS PARA LA INDUSTRIA DE TEXTILES Y CONFECCIONES**

País	Cargos promedio (porcentaje FOB)		Porcentaje transporte aéreo
	Mar	Aire	
<b>América Central y del Sur</b>			
El Salvador	2,0	5,9	6,5
Guatemala	2,5	8,1	10
Honduras	1,9	8,0	2,7
Nicaragua	2,8	4,8	11,1
Costa Rica	2,4	4,7	7,6
Argentina	6,9	11,8	33,4
Brasil	7,0	10	39,3
Colombia	1,6	4,3	56,3
Ecuador	5,0	15,3	36,3
México	2,2	5,6	2,0
Perú	2,6	7,2	41,5
<b>Asia</b>			
Bengala	5,3	22,9	11,3
China	3,6	11,1	24,3
Hong Kong	2,8	12,4	24,0
Indonesia	4,2	17,0	17,0
<b>África</b>			
Kenia	4,5	20,3	19,3
Lesotho	4,3	18,5	16,5
Mauricio	4,1	14,4	27,6
Sudáfrica	5,1	17,1	18,3

Fuente: Londoño-Kent y Kent (2003).

a través de la construcción de nuevas instalaciones de almacenamiento, que se espera mejoren la situación. Para la región en general, por falta de organismos reguladores sólidos y eficientes, las empresas portuarias del Estado se han convertido en instituciones poderosas y con alta influencia política, lo cual disminuye las oportunidades de reformas.

Algunas medidas clave para mejorar la eficiencia de los puertos en América Central incluyen lo siguiente:

- Implementar reformas institucionales y reglamentarias para facilitar la participación del sector privado en los puertos, con el fin de actualizar la infraestructura y mejorar la administración.
- Mejorar la administración pública en los sitios donde los puertos no se puedan privatizar, lo cual debe incluir medidas para fomentar mayor transparencia, mejorar la administración (incluyendo los recursos humanos), reducir las interferencias políticas, aumentar la participación de los usuarios en los comités ejecutivos y fortalecer la disciplina financiera.
- Incluir el desarrollo de los puertos en una estrategia coordinada de transporte regional para América Central, para asegurar el uso racional de recursos para facilitar el comercio en la región y con los socios externos. La reducción de los costos y el tiempo en los cruces de frontera son esenciales, especialmente para resolver los embotellamientos de acceso para llegar a los puertos en el Atlántico, que enfrentan Nicaragua y El Salvador.

## Aduanas

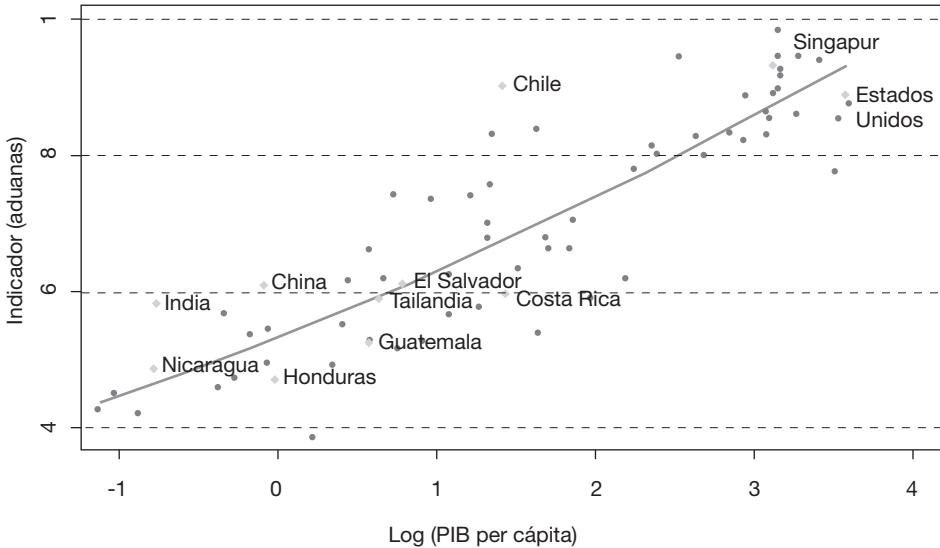
El desempeño de las aduanas en la región se considera deficiente ante los estándares internacionales; y los procedimientos aduanales muchas veces son vistos como uno de los principales obstáculos contra las operaciones comerciales en la región. El gráfico 7.5 muestra un ejercicio comparativo que usa un indicador del ambiente de aduanas diseñado para medir la transparencia administrativa de las aduanas y los cruces fronterizos (Wilson, Otsuki y Mann, 2003).<sup>5</sup> En este ejercicio, Nicaragua y El Salvador presentan buenos resultados (ligeramente por encima del valor comparativo), pero los demás países quedan de 10 a 13% por debajo de los valores previstos para su nivel de ingresos. Otro ejercicio comparativo similar, que usa una medida del valor del comercio exterior per cápita muestra que el desempeño es menos satisfactorio para todos los países, excepto para El Salvador.

Otra evaluación sobre los retrasos que ocurren en la operación de los puertos, a causa de los procedimientos de aduanas, aparece en los resultados de la reciente Encuesta sobre el Clima de inversiones. El gráfico 7.6 muestra los resultados de los retrasos promedio y más largos que reportan los importadores en una muestra de países. En los países centroamericanos (para los que existe información) se aprecia un desempeño cerca del promedio de la muestra (con la excepción de Guatemala); y mejor que Brasil, Perú y China,

---

<sup>5</sup> El indicador es el promedio de cinco índices. Los primeros tres (pagos irregulares, tarifas bajas de importación y barreras ocultas de las importaciones) provienen del Informe Global de Competitividad, el cuarto (sobornos y corrupción) provienen del Anuario de Competitividad Mundial (*World Competitiveness Yearbook*) por Lausanne de IMD y el quinto (el índice de percepciones de corrupción) proviene de Transparencia Internacional (*Transparency internacional*). Ver Wilson, Otsuki y Mann (2003).



**GRÁFICO 7.5****AMBIENTE DE ADUANAS – COMPARACIÓN EN RELACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA**

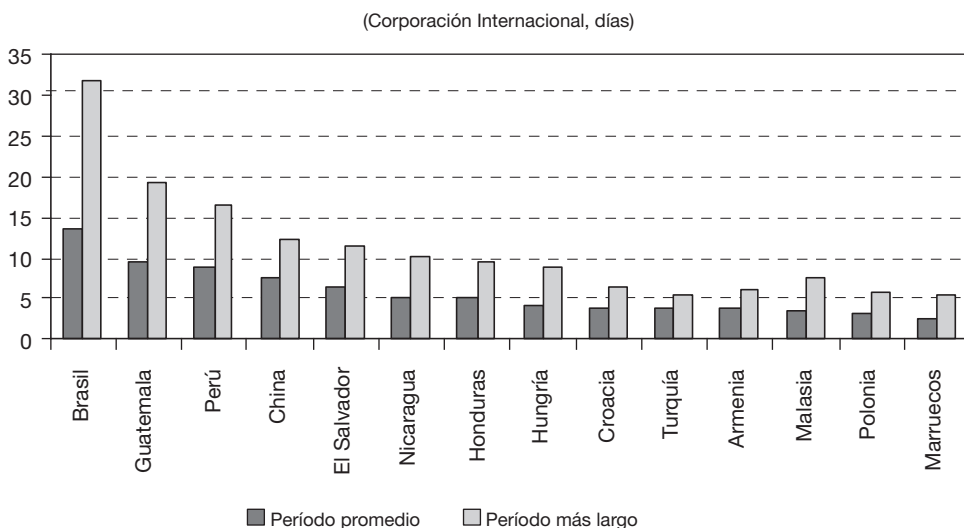
Fuente: Cálculos de datos compilados por Wilson, Mann y Otsuki (2003).

pero peor que Hungría, Croacia, Turquía, Malasia, Polonia y Marruecos. Lo mismo ocurre en el caso de los retrasos que sufren los exportadores (gráfico 7.7). Es posible que este buen desempeño sea un reflejo de los esfuerzos recientes de modernización y simplificación; sin embargo, a pesar del progreso que se ha logrado, las entrevistas con agentes aduanales privados y transportistas de carga revelan que todavía hay campo para mejorar. La reducción del tiempo del proceso de control de aduanas que se logró con el sistema de Internet, muchas veces pasa desapercibido por los retrasos que causan las estrictas revisiones físicas de los organismos de seguridad encargados de la prevención de contrabando y tráfico de drogas. También se presentan otros problemas como consecuencia del excesivo poder discrecional que tienen los funcionarios, la falta de un código de conducta adecuado con normas apropiadas de cumplimiento, la importancia de la afiliación política de los candidatos para el otorgamiento de puestos, la falta de técnicas modernas de análisis de riesgos y los retrasos de los resultados de las muestras de laboratorio.

Las restricciones relacionadas con las aduanas fueron más alarmantes para Guatemala que para los demás países centroamericanos, y adquieren mucha mayor importancia en el contexto del CAFTA-RD. Aunque menos del 10% de las empresas entrevistadas en Nicaragua, El Salvador y Honduras reportaron restricciones grandes o muy severas en el área

**GRÁFICO 7.6**

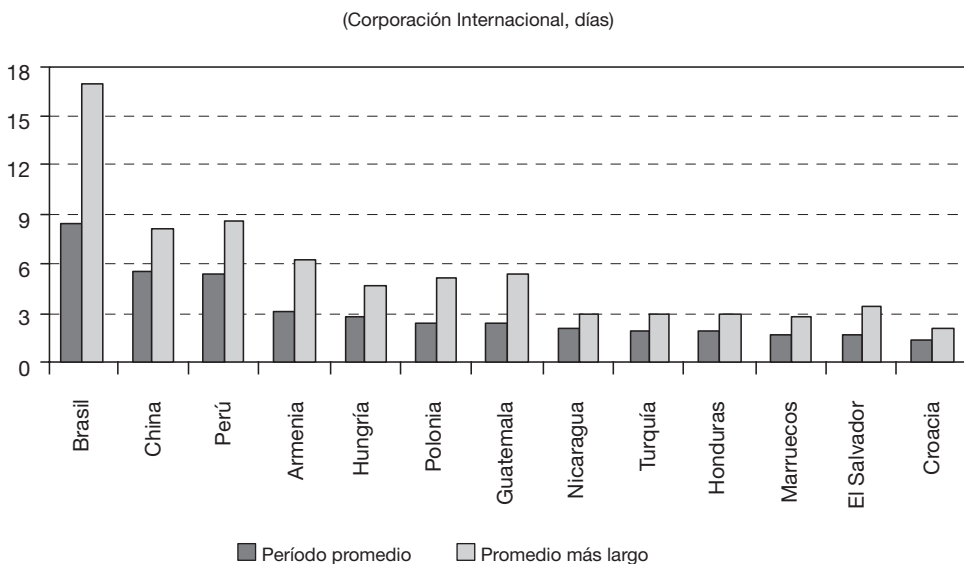
**RETRASOS DE LAS IMPORTACIONES EN ADUANAS (DATOS DE CLIMA DE INVERSIONES)**



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversiones.

**GRÁFICO 7.7**

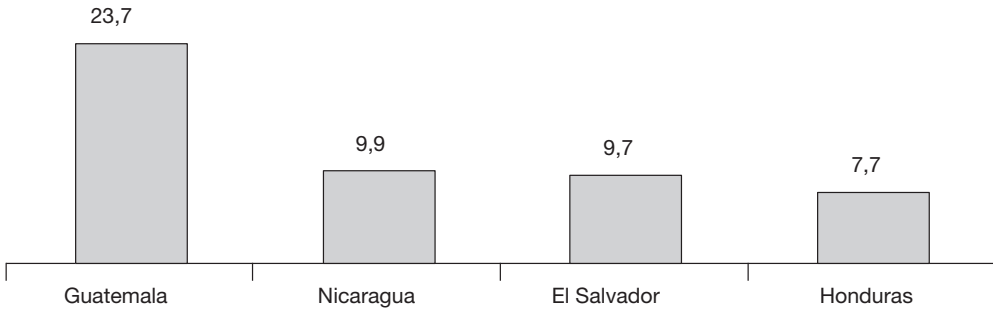
**RETRASOS DE LAS EXPORTACIONES EN ADUANAS (DATOS DE CLIMA DE INVERSIONES)**



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversiones.

**GRÁFICO 7.8****EMPRESAS RESTRINGIDAS POR ADUANAS**

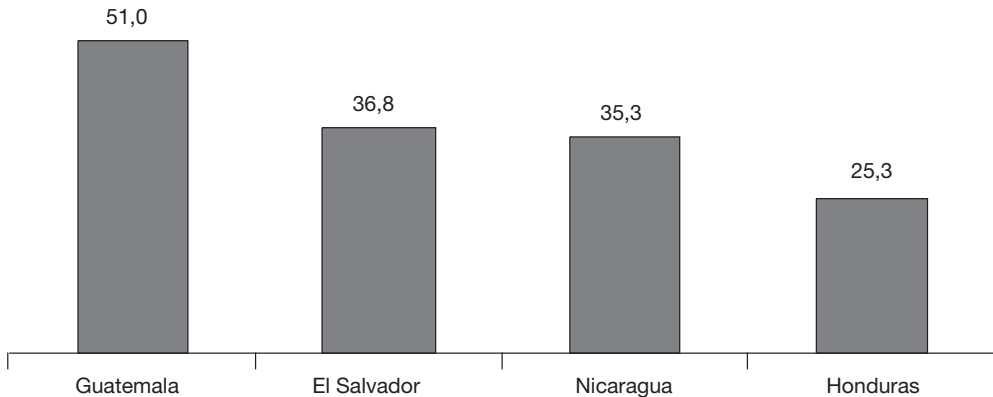
(Porcentaje)



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversiones.

**GRÁFICO 7.9****EMPRESAS RESTRINGIDAS POR ADUANAS BAJO EL CAFTA-RD**

(Porcentaje)



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversiones.

de aduanas (gráfico 7.8), este porcentaje es mucho más alto para Guatemala (un 23,7%).<sup>6</sup> Las empresas expresaron un grado más alto de preocupación cuando se les preguntó si los problemas de aduanas podrían frenar su capacidad de beneficiarse del CAFTA-RD: el 51% de las empresas guatemaltecas mostraron grandes o muy severas restricciones, comparado con alrededor del 37% para El Salvador, el 35% para Nicaragua y el 25% para Honduras (gráfico 7.9). Asimismo, es más posible que sean los importadores quienes informen de estos problemas de aduanas, en comparación con los exportadores.

La implementación de la Unión Centroamericana de Aduanas es el siguiente paso clave para facilitar el comercio en la región. La eliminación de cruces fronterizos entre los países permitiría una reducción sustancial en los costos de transporte y el tiempo, mientras se aumentan las economías de escala, y brindaría una eficiencia que surgiría de contar con mercados verdaderamente regionales. Aunque se ha logrado un progreso considerable en los últimos años en dirección a esta meta –que incluye la preparación de una reglamentación unificada para las aduanas (Cauca) y sus reglamentos (Recauca), así como la creación de aduanas unificadas entre El Salvador, Guatemala y Honduras–, las naciones centroamericanas necesitan implementar las medidas necesarias para abolir todos los controles fronterizos que existen entre ellas. Los pasos clave incluyen la eliminación de aranceles de unos cuantos productos pendientes, para facilitar así la distribución del IVA y los ingresos de aranceles entre las naciones miembros. Es posible que se tengan que hacer arreglos temporales con los diferentes aranceles externos de los tratados bilaterales firmados por diferentes miembros del MCCA con países terceros, al igual que con los diferentes períodos de eliminación de aranceles y productos excluidos del CAFTA-RD. A corto plazo, las medidas clave son la implementación de un manual único de procedimientos de aduanas, así como la integración total de procedimientos binacionales aduaneros, que resultará en un solo punto de control en cada frontera.

Los países centroamericanos deben fortalecer sus esfuerzos de modernización, con un enfoque en la reducción de costos y los retrasos que sufren los importadores. Esto requiere adelantos en los procesos recientes de modernización, intensificar el entrenamiento e implementar una administración basada en calidad (una buena iniciativa son las certificaciones ISO 9.000 en El Salvador). Las demás deficiencias en procedimientos de aduanas y

---

<sup>6</sup> Los resultados del ICA del 2003 del Banco Mundial para Guatemala indican que, entre las variables de infraestructura, los reglamentos de aduanas no son el obstáculo principal contra las operaciones comerciales y el crecimiento de las empresas grandes. Los resultados pueden reflejar un deterioro en el ambiente comercial que se había intensificado a finales de la Presidencia de Portillo. Antes de este período, Guatemala había logrado beneficios sólidos en la eficiencia de sus procedimientos de aduanas, bajo los cuales las aduanas estaban integradas en la moderna y autónoma Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), y la computarización permitía la estandarización del 90% de las declaraciones de aduana. La fuerza de estos esfuerzos se ha renovado bajo la administración de Berger.

operaciones podrían resolverse con inspecciones a través de la integración de equipos modernos y técnicas de análisis de riesgos, así como con el aumento del nivel de profesionalismo de las agencias aduanales.

## INSTITUCIONES Y REGLAMENTACIONES

Ciertas instituciones y reglamentaciones son esenciales para asegurar que las oportunidades comerciales que surgirán con el CAFTA-RD se puedan materializar y que, con el tiempo, produzcan niveles más altos de crecimiento. Como argumentamos en el capítulo 4, la facilidad con la que las empresas y factores puedan desplegarse para aprovechar las nuevas oportunidades de producción es uno de los indicadores más importantes. Otras áreas de importancia que podrían crear costos innecesarios en la relocalización de los recursos de producción son aquéllas relacionadas con la corrupción administrativa (que también afecta el atractivo ante los inversionistas extranjeros) y otras áreas que reducen el acceso al crédito.

La excesiva reglamentación en los países centroamericanos, en comparación con otras partes en América Latina y otros países en desarrollo, indican que las reformas en el marco normativo deberán ser una prioridad clave de la agenda complementaria. Si usamos el índice de reglamentaciones laborales y de entrada de empresas, creado por Bolaki y Freund<sup>7</sup> (disponible para Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala), ninguno de los países centroamericanos cumple con los niveles previstos para su nivel de ingresos, y Costa Rica y Honduras son los que presentan el nivel más alto de rezago (*ver* gráfico 7.10).

### Normativa laboral

Una evaluación de los componentes de las reglamentaciones laborales, procedente del índice de reglamentaciones de Bolaki y Freund (2003), revela niveles considerables de deficiencias en el desempeño de todos los países centroamericanos (del 6 al 11% de los valores previstos), y Guatemala y Nicaragua exhiben las brechas más grandes.<sup>8</sup> Aunque esto podría reflejar algún exceso de reglamentación en las leyes formales, se desconoce lo costosas que podrían ser estas reglamentaciones para unas economías en las que el sector informal representa una porción grande de empleos. Aunque la evidencia parcial dispo-

---

<sup>7</sup> El índice de reglamentaciones es un promedio ponderado de un índice de reglamentaciones laborales y un índice de reglamentación para la entrada de compañías, con pesos determinados por análisis de factor (Bolaki y Freund, 2003). Los valores más altos de este índice reflejan un grado más alto de reglamentación tanto en el mercado laboral como en el sector de negocios. Debido a los retrasos en la compilación de datos, El Salvador no está incluido en este análisis.

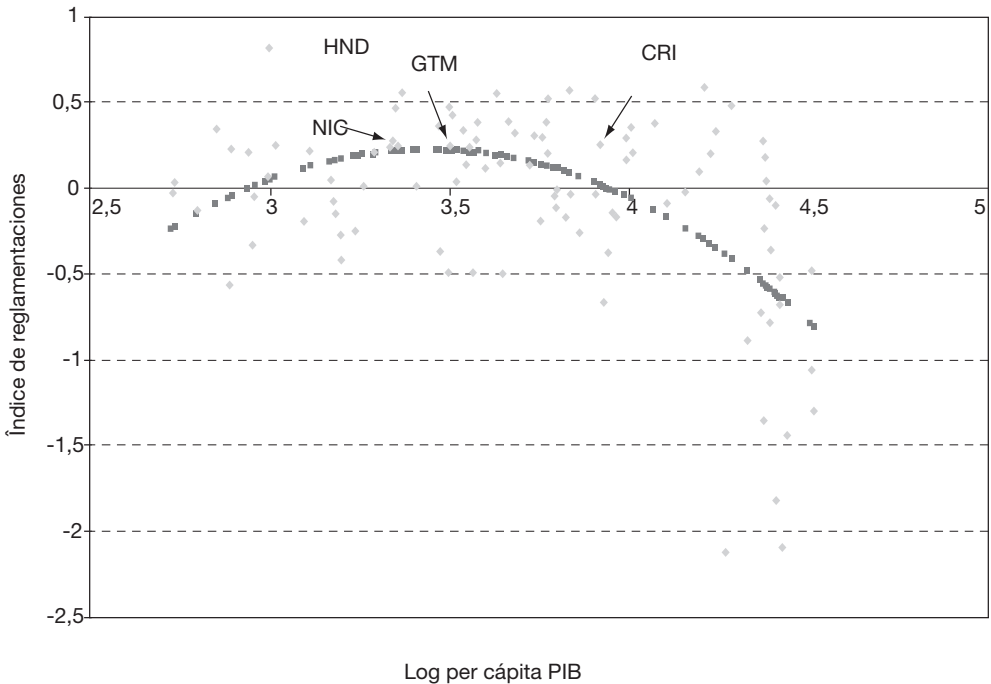
<sup>8</sup> El índice de reglamentación laboral es la suma del índice de leyes de empleo y un índice de leyes de relaciones industriales. *Ver* Bolaki y Freund (2003), para obtener mayor información.

nible no sugiere que las tasas de contratación y despidos sean anormalmente bajas para los países centroamericanos, se necesitan más estudios de los mercados laborales en América Central.<sup>9</sup>

### Entrada de empresas

Las reglamentaciones excesivas a la entrada de empresas –el número de días que le lleva a una compañía inscribirse por primera vez, a través de información de las empresas de

**GRÁFICO 7.10**  
ÍNDICE DE REGLAMENTACIONES



Fuente: Cálculos del autor basados en Bolaki y Freund (2003).

<sup>9</sup> Las evidencias preliminares de las encuestas recientes sobre el clima de inversiones indican que las empresas salvadoreñas están limitadas, como mínimo, por las reglamentaciones laborales, mientras que las de Guatemala tienen el mayor número de restricciones en el contexto centroamericano. Además, un porcentaje más alto de las empresas (formales) en Honduras indicó que las leyes y reglamentaciones sobre el despido de trabajadores eran un factor significativo que afectaba los niveles de empleo.

manufactura que respondieron a la encuesta— representan un problema en algunos países centroamericanos. Según las encuestas de la base de datos Doing Business del Banco Mundial, a una compañía le lleva habitualmente 29 días inscribirse en Nicaragua, en comparación con 46 días en El Salvador, 56 días en Guatemala y 83 días en Honduras (gráfico 7.11). Si sumamos el número promedio de los días que se requieren para realizar los seis tipos de procedimientos de registro, nos encontramos con 74 días en El Salvador, 82 en Nicaragua, 251 en Guatemala y 215 en Honduras.<sup>10</sup> El gráfico 7.11 compara los datos disponibles con los tiempos de inscripción de la Encuesta sobre el Clima de inversiones y la base de datos Doing Business del Banco Mundial.<sup>11</sup> Un ejercicio comparativo que utiliza el componente de entrada de la empresas del índice de reglamentaciones de Bolaki y Freund (2003), descubrió que Honduras exhibe el mayor rezago con respecto al valor previsto para su nivel de ingresos per cápita (los procedimientos de entrada llevan casi el triple de tiempo al compararlos con el resto del mundo). Costa Rica exhibe una brecha pequeña, mientras que Guatemala y Nicaragua están cerca de los niveles previstos para sus respectivos niveles de ingresos.<sup>12</sup>

### Corrupción administrativa

La incidencia de la corrupción es un problema importante en varios de los países centroamericanos. La corrupción administrativa puede tener efectos muy perjudiciales en los costos en los que incurren las empresas privadas al hacer negocios, además de afectar el atractivo del país ante los inversionistas extranjeros. Asimismo, la corrupción y un régimen legal deficiente también hacen que cualquier ambiente regulador exhiba consecuencias indeseadas cuando las normas y reglamentaciones legales no se aplican correctamente.

El índice de percepción de corrupción (CPI) de *Transparencia Internacional* coloca a Costa Rica y a El Salvador en los percentiles 72 y 66, respectivamente, de una muestra de 145 países, comparado con el promedio en el percentil 24 para Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se puede obtener un orden similar del indicador sobre el control de la co-

---

<sup>10</sup> Los seis procesos de inscripción son: la creación de la constitución de la sociedad, el asentamiento de la empresa en el Registro Público, la inscripción con la autoridad fiscal, la licencia de operación, la inscripción en el Ministerio de Salud y las licencias ambientales.

<sup>11</sup> La base de datos *Doing Business* indica que la inscripción de una compañía como sociedad de responsabilidad limitada en San Salvador conlleva un promedio de 115 días (o alrededor de cuatro meses), lo cual parece contradecir los resultados del ICS. Esto podría deberse a que *Doing Business* se relaciona solamente con compañías de responsabilidad limitada, y refleja las respuestas de una sola firma de abogados, que provee los datos sobre la duración del proceso de inscripción de un negocio. En contraste, el ICS cubre más de 400 empresas en cada país, con diferentes condiciones legales, y las respuestas provienen de los gerentes de las empresas.

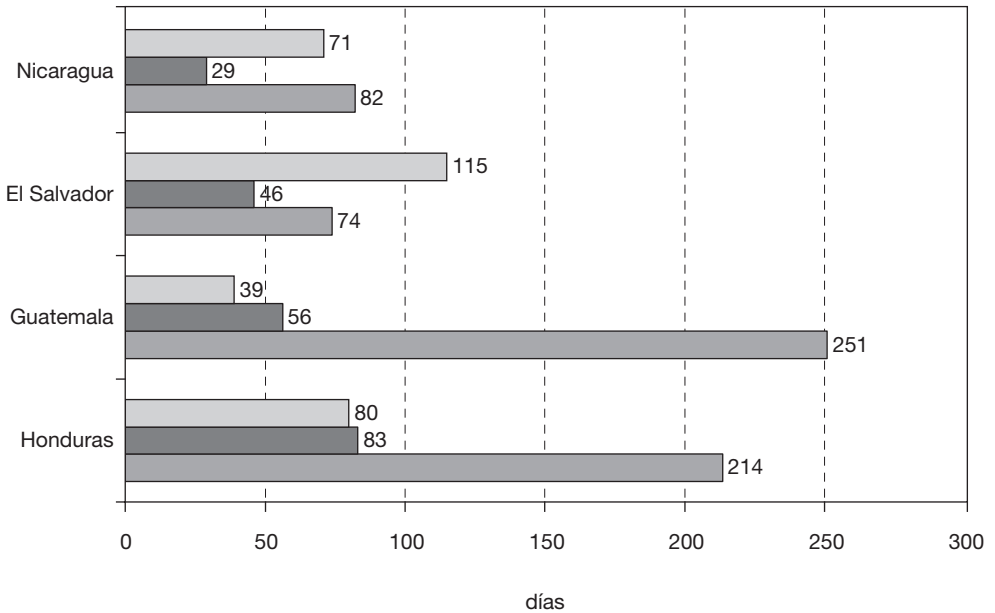
<sup>12</sup> El índice de reglamentaciones de entrada utiliza datos de varios procedimientos y el tiempo que toma empezar un negocio en cada país (Bolaki y Freund, 2003).

rrupción del 2004 del Instituto del Banco Mundial; mientras que El Salvador se queda bastante más atrás de Costa Rica, y Nicaragua lo supera (gráfico 7.12).<sup>13</sup>

Se pueden obtener clasificaciones similares para los países centroamericanos en otros índices de gobernabilidad, que cubren: la incidencia del régimen de derecho, la eficacia

**GRÁFICO 7.11**

**NÚMERO DE DÍAS PARA INSCRIBIR UNA EMPRESA**



- Número de días para inscribir una empresa, base de datos *Doing Business*.
- Duración total de inscripción (incluyendo la obtención de todas las licencias y permisos), ICS.
- Promedio total duración de inscripción (suma del promedio de días necesarios para obtener seis licencias y permisos, ICS).

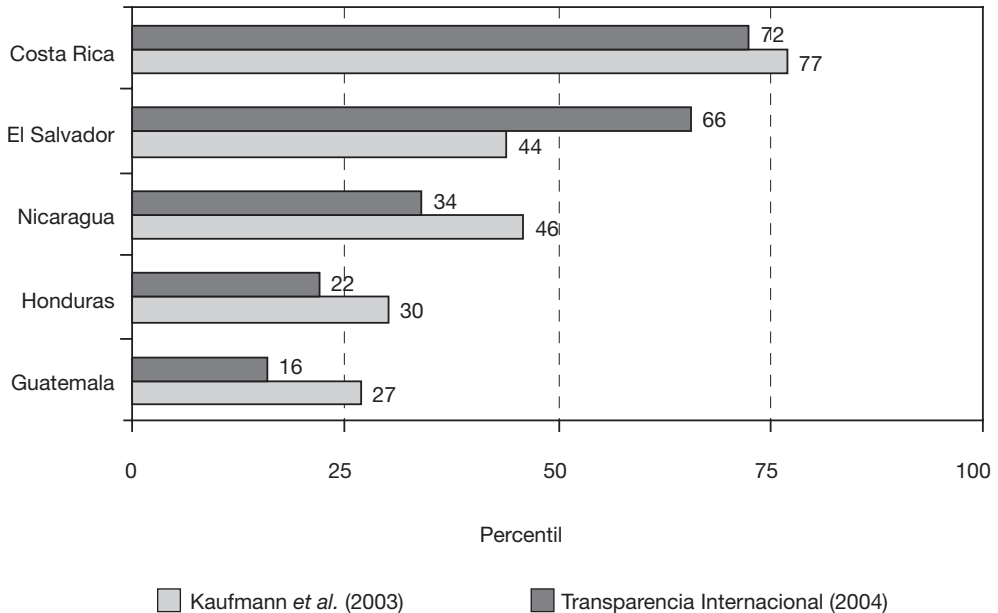
*Fuente:* Encuesta sobre el Clima de Inversiones del Banco Mundial y base de datos *Doing Business* del Banco Mundial.

<sup>13</sup> En la muestra más grande de 195 países que usa el indicador de control de corrupción del WBI, El Salvador se encuentra en el percentil 34, comparado con el percentil 77 para Costa Rica, y el promedio en el percentil 34 para Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esto podría estar asociado con la baja percepción que existe en las áreas de independencia judicial y crimen organizado, según los resultados del Índice de Crecimiento de Competitividad del Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*), ya que El Salvador presenta un desempeño excelente en los índices de corrupción en servicios públicos, corrupción en comercio exterior y corrupción en la recolección de impuestos.



**GRÁFICO 7.12**

## CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE CORRUPCIÓN DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

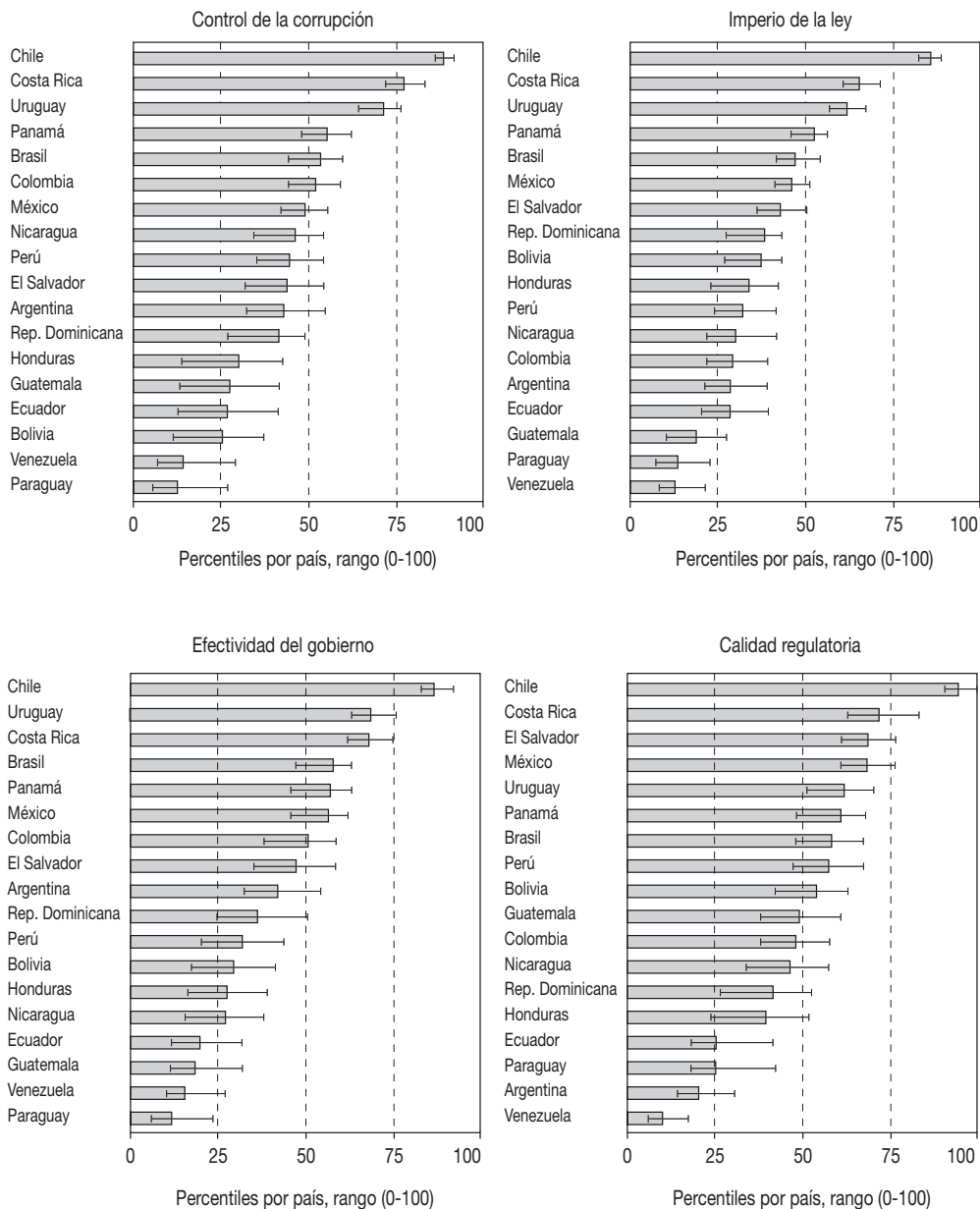


gubernamental y la calidad del marco normativo. En efecto, como aparece en el gráfico 7.13, El Salvador está clasificado sistemáticamente por debajo de Costa Rica, pero por encima de Guatemala, Honduras y, con la excepción del índice de corrupción, también por encima de Nicaragua.

Las compañías hondureñas encabezan las empresas de la región que consideran que los sobornos son necesarios “para que las cosas se hagan” (gráfico 7.14). En 2003, las empresas guatemaltecas consideraban que el gobierno era ineficaz y declaraban que las reglamentaciones gubernamentales se interpretaban de manera incongruente e imprevisible; aunque es posible que este resultado se deba parcialmente al intenso conflicto que existía entre el sector privado y el gobierno de la Presidencia de Portillo. Al otro extremo, las empresas salvadoreñas tienen más confianza en los funcionarios de gobierno que sus contrapartes en los demás países centroamericanos: sólo un 35% de las empresas salvadoreñas declaró que los funcionarios públicos no interpretaban las reglamentaciones gubernamentales de forma congruente y previsible, comparado con aproximadamente un 45% en Honduras y Nicaragua, y un 71% en Guatemala. Sin embargo, aunque la corrupción es menor en El Salvador que en los países vecinos, la corrupción administrativa parece afectar a más de la mitad de las empresas entrevistadas en este país.

**GRÁFICO 7.13**

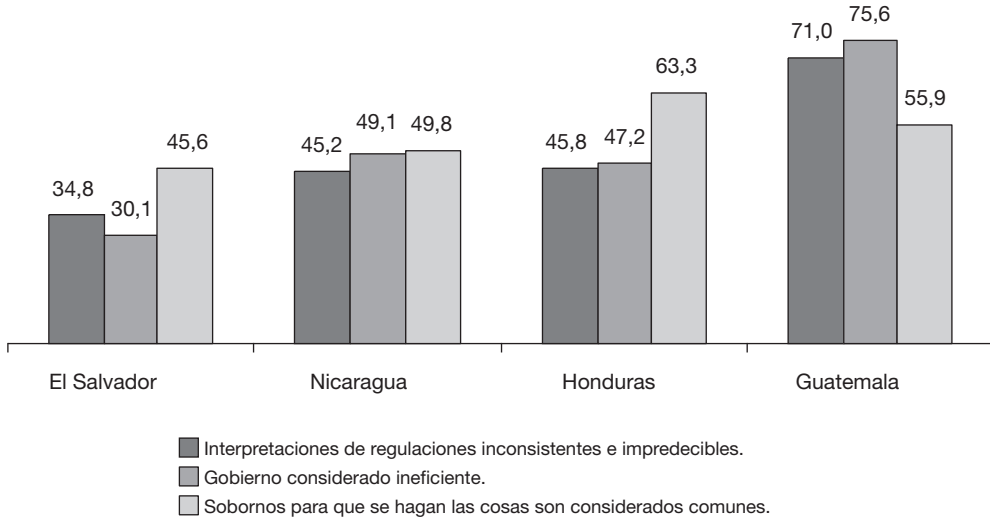
**INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DEL INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL (WBI)  
PARA AMÉRICA CENTRAL, 2004**



Fuente: Banco Mundial.

**GRÁFICO 7.14**

LA INCONGRUENCIA E IMPREVISIBILIDAD DE LAS REGLAMENTACIONES, LA INEFICIENCIA GUBERNAMENTAL Y LOS SOBORNOS



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversiones.

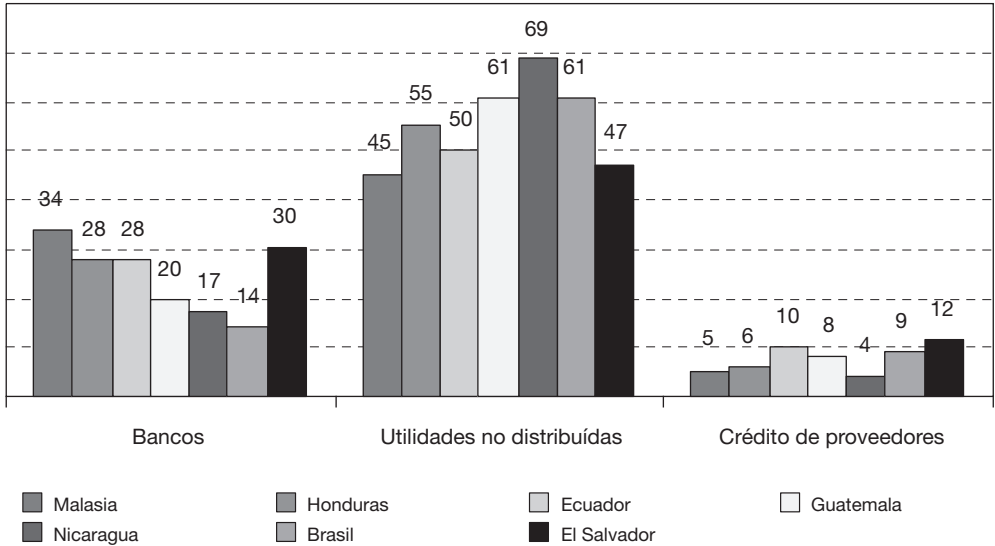
**Regulaciones y acceso al crédito**

Contar con suficiente acceso a crédito es importante para que las empresas respondan a las nuevas oportunidades de inversiones que surgirán con el CAFTA-RD. Aunque el nivel de acceso a crédito varía entre los países centroamericanos, las empresas parecen enfrentar restricciones considerables de crédito en general. Una señal de restricciones de crédito es el uso constante de las utilidades no distribuidas para el financiamiento de nuevas inversiones. Esta fuente constituye el suministro de más de la mitad de los fondos empresariales de Honduras, Nicaragua y Guatemala (gráfico 7.15).<sup>14</sup> Es posible que las restricciones de crédito sean mucho más altas que para los competidores globales: Según los datos de

<sup>14</sup> Un gran número de investigaciones han demostrado que las decisiones de inversión de las compañías más pequeñas depende de la disponibilidad de los fondos internos (p. ej., las utilidades no distribuidas), lo cual sugiere que tienen restricciones de crédito (Fazzari, Hubbard y Petersen, 1988). Para las aplicaciones para los países latinoamericanos, ver Galindo y Schiantarelli (2003). Un estudio reciente de Beck, Demirgüç-Kunt y Maksimovic (2002) muestra, por medio de datos de empresas en 54 países, que las restricciones financieras en el acceso y los costos de fondos tienen influencia en el crecimiento de las empresas, y que las empresas más pequeñas son las más afectadas de manera adversa a raíz de estas restricciones.

**GRÁFICO 7.15**

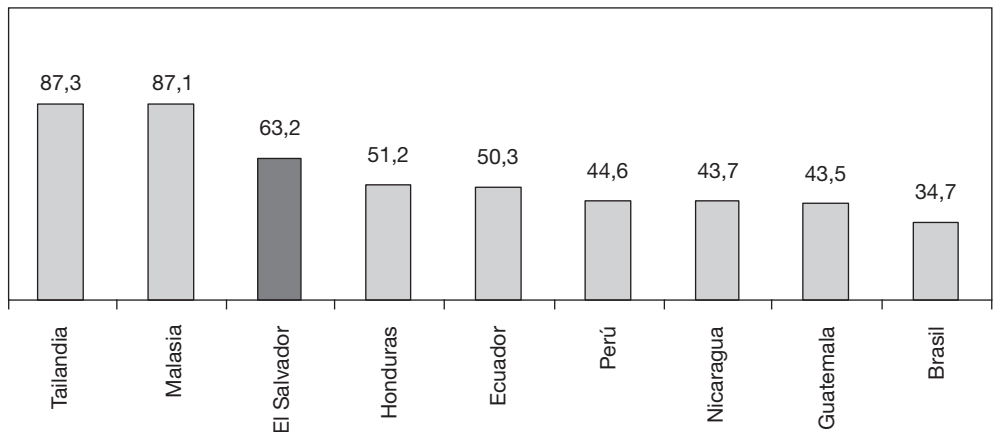
FUENTES PRINCIPALES DE FINANCIAMIENTO PARA CAPITAL DE INVERSIONES, POR PAÍS  
(Porcentajes)



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversiones.

**GRÁFICO 7.16**

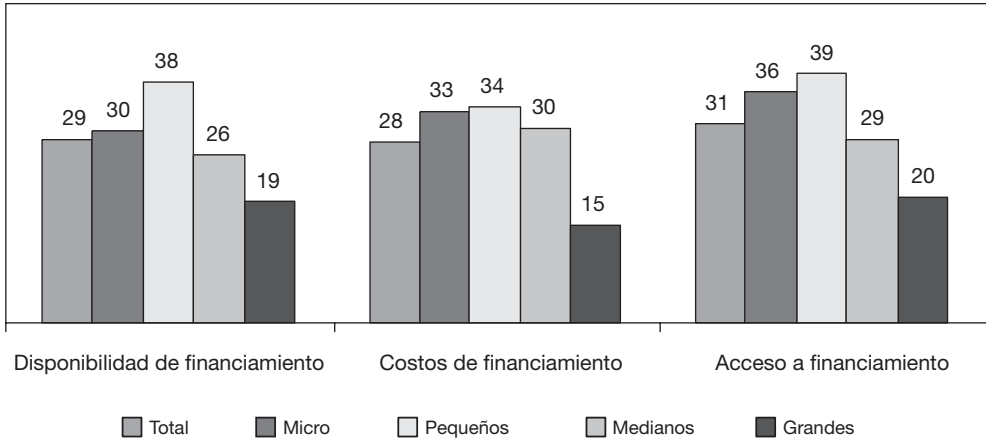
PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS CON PRÉSTAMOS, COMPARACIÓN INTERNACIONAL  
(Porcentaje)



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversiones.

**GRÁFICO 7.17**

EL SALVADOR. EMPRESAS QUE REPORTAN OBSTÁCULOS GRANDES O SEVEROS EN FINANCIAMIENTO, POR TAMAÑO



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversiones.

la Encuesta sobre el Clima de inversiones, el porcentaje de empresas con acceso a préstamos en América Central oscila entre el 43 y el 63%, en comparación con el 87% en países como Tailandia y Malasia (gráfico 7.16). En América Central, el porcentaje de empresas que enfrenta restricciones es más bajo en El Salvador (17%) que en Guatemala (28,1%) u Honduras (27,8%); y Nicaragua se queda atrás (36,2%).

Las empresas más pequeñas enfrentan mayores restricciones de acceso a crédito. En El Salvador, por ejemplo, la fracción de empresas con restricciones de crédito disminuye con el tamaño de la empresa: sólo el 6% de las empresas grandes y el 10% de las medianas se encuentran en esa categoría, comparadas con el 30% y el 23% para las micro y pequeñas empresas, respectivamente (gráfico 7.17).<sup>15</sup> La baja participación de las empresas con

<sup>15</sup> Las restricciones de crédito persisten en situaciones en las que las empresas con proyectos viables de inversiones carecen de acceso a crédito. Esto significa que es difícil concluir que las empresas sufren de restricciones cuando reportan obstáculos de acceso al financiamiento. Esto resulta especialmente importante cuando se evalúan las restricciones por el tamaño de las empresas, porque si la escala es importante en la rentabilidad de los proyectos de inversiones, entonces es natural que las empresas pequeñas tengan menos acceso al crédito que las compañías grandes; no porque haya algún problema en el mercado de crédito, sino porque es posible que sus proyectos de inversiones no sean rentables. Por tanto, los análisis que se presentan en este y otros estudios tienen que estar complementados por análisis posteriores que evalúen directamente las restricciones de crédito de forma más rigurosa.

restricciones de crédito se debe a que es generalmente más fácil que las empresas más grandes tengan acceso a préstamos, incluyendo financiamientos externos. Asimismo, el acceso al crédito formal en áreas rurales tiende a ser bajo, a pesar de la existencia de una alta demanda reprimida (Memorando Económico de Guatemala, CEM, 2005).

Si se utilizan índices más amplios de penetración financiera, Guatemala y Costa Rica se encuentran por debajo de sus contrapartes en cuanto a su nivel de desarrollo. En contraste, El Salvador, Honduras y Nicaragua exhiben un desempeño por encima de los niveles previstos, si se usa el crédito del sector privado como participación del PIB.<sup>16</sup> Además, los márgenes entre las tasas de interés de captación y colocación son muy bajos en El Salvador, debido al régimen de dolarización y a un sector bancario más eficiente, mientras que Costa Rica cuenta con los márgenes más altos de América Latina (*ver* cuadro 7.2).

### CUADRO 7.2

#### SISTEMAS BANCARIOS EN AMÉRICA CENTRAL, FINALES DEL 2003

(En porcentajes, a menos que se indique lo contrario)

	Activos (US\$, bln) <sup>2/</sup>	Activos en relación con PIB	Crédito para el sector privado en relación con PIB	Depósitos en relación con PIB	Tasa préstamo real <sup>3/</sup>	Margen de tasas de interés
Costa Rica	8,2	56,9	36,0	43,4	16,1	15,2
El Salvador	9,8	68,7	49,6	42,7	4,4	3,2
Guatemala	6,5	26,6	18,0	22,1	9,5	10,2
Honduras	4,0	59,3	37,6	43,1	13,1	9,3
Nicaragua <sup>1/</sup>	2,1	56,9	26,4	41,0	9,2	9,9
Promedio	6,1	53,7	33,5	38,5	10,5	9,6

Fuente: Revisión de Política de Desarrollo de Nicaragua (Banco Mundial, 2004).

<sup>1/</sup> Datos para El Salvador, Costa Rica y Nicaragua en relación con el PIB del 2002.

<sup>2/</sup> Total excluyendo activos fijos y otros tipos de activos.

<sup>3/</sup> La tasa real de préstamos se calcula como la tasa de préstamos promedio menos la inflación del índice de precios al consumidor (CPI).

<sup>16</sup> Los resultados de un ejercicio comparativo del sector privado como porcentaje del PIB contra los registros del PIB per cápita y un término al cuadrado. Los resultados de Honduras podrían estar afectados por una subvaluación potencial de su PIB real.

Las limitaciones del acceso a crédito en América Central están relacionadas con las deficiencias clave en los organismos institucionales y reguladores, tales como la falta de imposición de cumplimiento de los derechos de los prestamistas, la lentitud e influencias políticas de los tribunales, la ineficacia de los procedimientos de bancarrota y la deficiencia de los sistemas de registro de derechos de propiedad, así como las deficiencias en supervisión y reglamentación bancaria. Las siguientes medidas clave se deben incluir en cualquier agenda cuyo objetivo sea mejorar el acceso al crédito:

- Fortalecer los derechos de los prestamistas a través de la imposición de procedimientos de cumplimiento más cortos y eficaces, tanto para préstamos garantizados como para aquéllos sin garantía.
- Mejorar la eficiencia y la independencia de los tribunales, incluyendo jueces con experiencia y conocimientos en leyes comerciales, para crear más certeza en la resolución de disputas comerciales.
- Modernizar y unificar los sistemas de inscripción para activos tangibles e intangibles, y continuar trabajando en la clarificación de los derechos de propiedad para los bienes raíces y su inscripción oficial.
- Actualizar los procedimientos de bancarrota y reorganización para facilitar reorganizaciones rápidas de las empresas insolventes viables, así como la liquidación eficiente de las empresas que no son viables.
- Desarrollar sistemas de información de crédito para reducir los altos costos operativos de las instituciones de microfinanciamiento.
- Fortalecer las reglamentaciones y la supervisión bancaria.

Para enfrentarse al aumento de integración de los sectores financieros en América Central, que posiblemente crezcan con el CAFTA-RD, se deberán tomar medidas para consolidar la supervisión. El aumento de la naturaleza regional de la mayoría de los grupos financieros en América Central permite transmisiones rápidas de choques de un país al otro, sin importar dónde se originen; es posible que el CAFTA-RD haga que las operaciones industriales y comerciales estén más regionalizadas en América Central. Aunque varios bancos comerciales se han ajustado rápidamente organizándose entre sí de manera regional, las autoridades correspondientes de la región todavía no lo han hecho. Para evitar las limitaciones de los métodos actuales en los países individuales, se requiere desarrollar una estrategia coordinada que provea supervisión y reglamentación regionales consolidadas y eficaces.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Este tema es el que trata un reciente informe de importancia del FMI sobre América Central (FMI, 2005).

## INNOVACIÓN Y EDUCACIÓN

Como explicamos en el capítulo 4, el CAFTA-RD ofrece oportunidades para que los países centroamericanos fomenten su productividad a largo plazo a través de incrementos de sus productos de capital y la adaptación de tecnologías extranjeras. Sin embargo, la adopción de la tecnología existente no está exenta de costos, y un ambiente propicio requiere un sistema nacional de innovación (NIS) en buen funcionamiento, así como medidas complementarias en el ámbito de la educación (Banco Mundial, 2003). Esta sección ofrece una evaluación preliminar del desempeño de los países centroamericanos en estas áreas, concentrándose en tres temas. Primero, comparamos a algunos países centroamericanos en el nivel de adecuación de su ambiente para la innovación, con informes de datos sobre los resultados de innovación, insumos y la eficiencia de sus actividades de investigación y desarrollo. En segundo lugar, evaluamos el desempeño reciente de los países centroamericanos con respecto al descubrimiento de nuevos productos de exportación, una medida clave que aparece asociada en los escritos recientes con el crecimiento y las inversiones productivas. Y en tercer lugar, proporcionamos una evaluación rápida del desempeño de la educación en América Central, con un énfasis especial en aquellas áreas que se requieren para el funcionamiento de un NIS exitoso. Al final también presentamos algunas recomendaciones.

### **Innovación: producción, insumos y eficiencia**

Se puede seguir la cronología del éxito de América Central en los resultados de innovación intermedia, a través de dos medidas comunes: el número de patentes otorgadas por la autoridad de patentes de Estados Unidos y el número de publicaciones científicas. El gráfico 7.18 compara el desempeño de los investigadores que residen en Costa Rica y El Salvador para cada dimensión, comparándolos con el promedio de los países con los mismos niveles de PIB, con el mismo tamaño de su fuerza laboral y el mismo valor de exportaciones de mercancía a Estados Unidos desde los años sesenta.<sup>18</sup> El gráfico muestra el grado de avance de estos países por encima del promedio de las economías similares (la línea cero). Un número negativo en el eje vertical es evidencia de bajo desempeño. Puesto que el número previsto de patentes es relativamente bajo (1 o 2), el desempeño de Costa Rica en el ámbito de patentes parece ser errático. No obstante, se puede decir que Costa Rica no presenta un desempeño deficiente de manera sistemática; por otro lado, en los

---

<sup>18</sup> Para responder a esta pregunta utilizamos datos recopilados por Lederman y Sáenz (2003) sobre las patentes otorgadas por la Oficina de Patentes de Estados Unidos a innovadores que residen en todo el mundo y el número de publicaciones científicas que indica la Fundación Nacional de Investigación de Estados Unidos (*U.S. National Research Foundation*). El gráfico indica los residuos de una regresión del PIB, y la población y sus cuadrados. Ver Bosch, Lederman y Maloney (2005), para obtener detalles técnicos sobre las metodologías y los datos.



resultados de las publicaciones científicas Costa Rica se encuentra aproximadamente un 50% por debajo del promedio. En términos históricos, el desempeño de El Salvador ha presentado un desempeño bajo en publicaciones científicas, cerca del 95%, aunque esto solamente se puede aceptar como una indicación, ya que los números absolutos son demasiado pequeños. El panorama de patentes es ambiguo porque los números absolutos son muy pequeños, aunque el gráfico 7.18 sugiere ciertas deficiencias en los resultados de patentes.

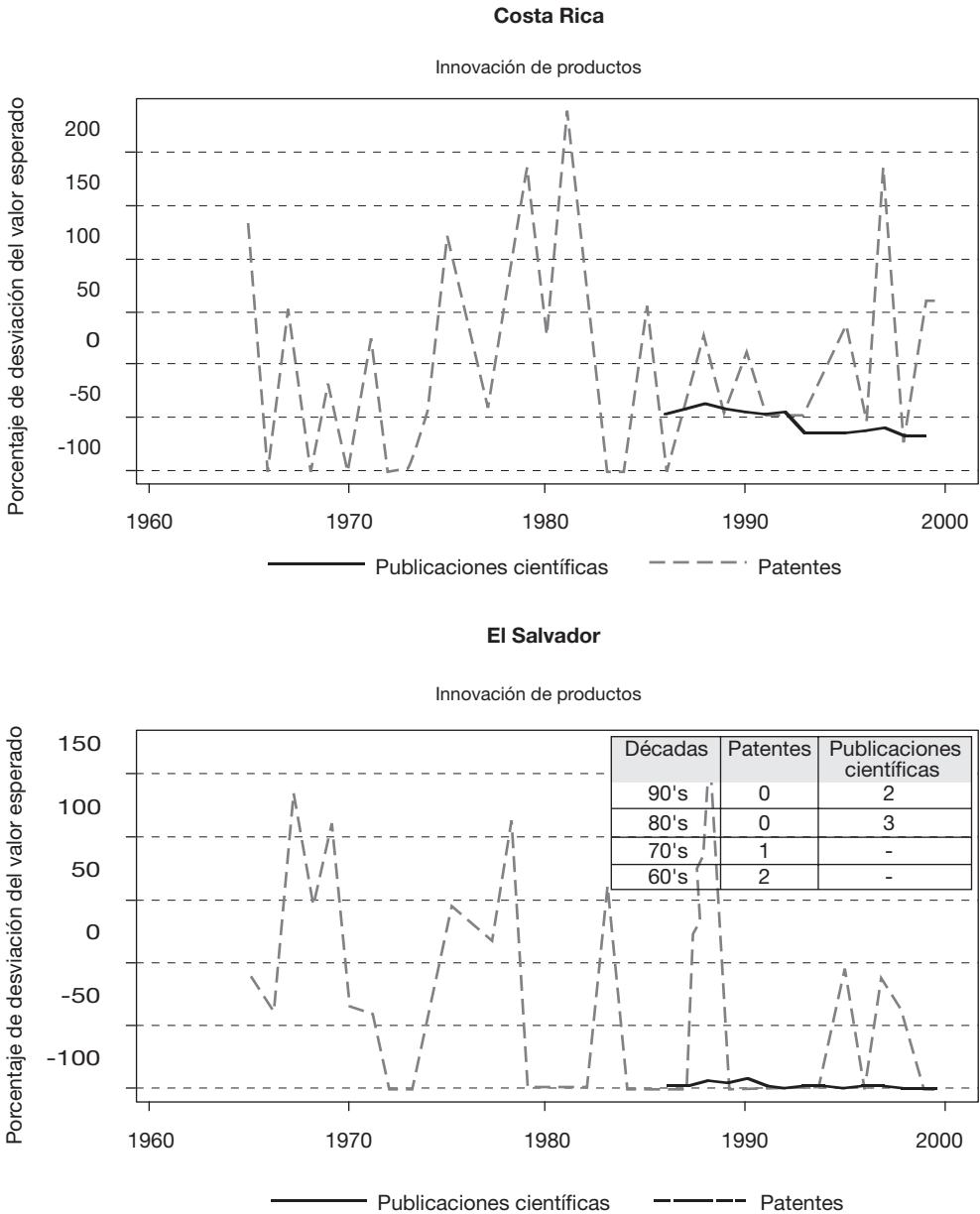
Se pueden hacer comparaciones similares con dos indicadores de innovación de insumos: los gastos en investigación y desarrollo y los pagos por licencias de tecnologías extranjeras nuevas, en relación con el PIB y la fuerza laboral. Esta última se extiende más allá de las inversiones en “tecnologías punta”, ya que la mayoría de los gastos se producen en la adopción y adaptación de las tecnologías. El porcentaje del PIB dedicado a investigación y desarrollo en los países promedio se incrementa con los ingresos per cápita; y, además, varios países con un crecimiento alto comparable –como Finlandia, Corea e Israel– han demostrado incrementos dramáticos en este tipo de comparación; y parece que China y la India intentan seguir estos pasos (Lederman y Maloney, 2003). Lamentablemente, el esfuerzo promedio de los cinco países latinoamericanos para los que existen datos –Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México– está considerablemente por debajo de la tendencia.

El bajo desempeño de Costa Rica en los resultados de innovación se debe principalmente a la insuficiencia en el desempeño de las inversiones en innovación, por lo menos en los gastos de investigación y desarrollo. Los esfuerzos de investigación y desarrollo en Costa Rica han sido débiles en comparación con otros países de tamaño similar. Por otro lado, el porcentaje del PIB de Costa Rica dedicado a la compra de licencias no muestra brechas considerables en comparaciones correspondientes. Esto no se debe a bajos rendimientos privados o sociales en investigación y desarrollo, ya que Lederman y Maloney (2003) estiman que el rendimiento económico de la investigación y el desarrollo, y por licencias en los países del nivel de ingresos de Costa Rica, se encuentran alrededor del 65%. Es más probable que las bajas inversiones de Costa Rica en esta área estén asociadas con deficiencias en los campos de penetración financiera, protección de derechos de propiedad intelectual, la capacidad de movilizar recursos gubernamentales y la calidad de las instituciones de investigación, ya que se ha demostrado que éstos son determinantes clave de los esfuerzos de investigación y desarrollo en los países. Como resultado, Costa Rica no está experimentando el impulso en esfuerzos de innovación de las economías dinámicas de Finlandia, Corea o Israel, y además se encuentra por debajo del desempeño “promedio”.

Los bajos resultados en innovación también podrían surgir de la falta de eficiencia con la que se manejan los recursos existentes en este ámbito, a través de los NIS. Una forma de estimar la eficiencia de un NIS es examinar la forma como las inversiones en investigación y desarrollo se convierten en patentes comerciales y cómo se compara la “elasticidad” de las patentes con las inversiones en investigación y desarrollo con el promedio

**GRÁFICO 7.18**

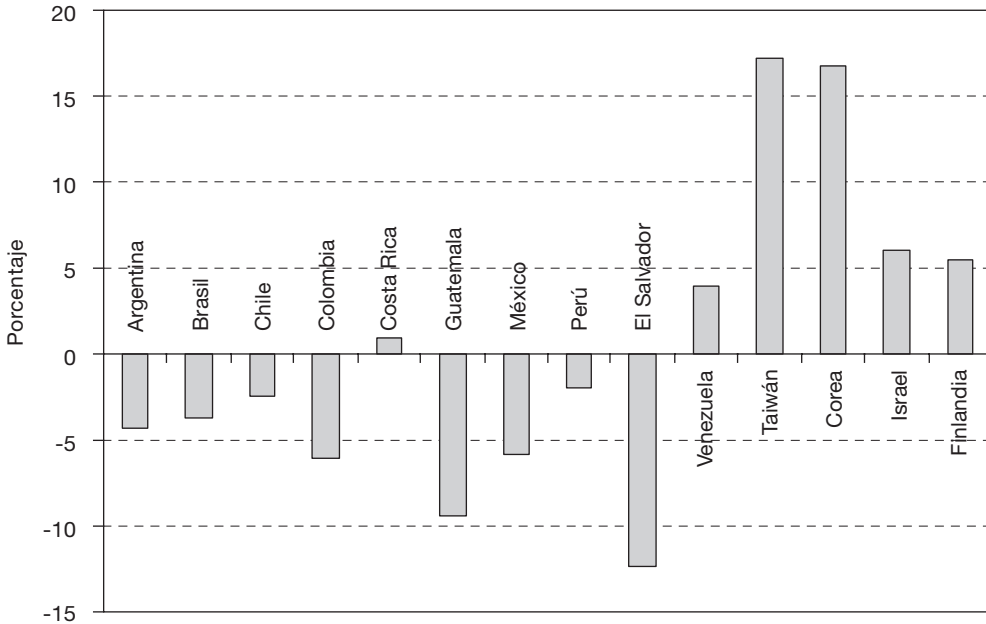
¿ES DEFICIENTE EL DESEMPEÑO DE COSTA RICA Y EL SALVADOR EN LA INNOVACIÓN DE PRODUCTOS?



Fuente: Lederman y Sáenz (2003).

**GRÁFICO 7.19**

LA EFICIENCIA DE LOS GASTOS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO COMPARADO CON LA OCDE



Fuente: Banco Mundial.

mundial.<sup>19</sup> El gráfico 7.19 muestra elasticidad o sensibilidad de las patentes en investigación y desarrollo en Costa Rica, El Salvador y varios países comparables. El valor positivo de Costa Rica se puede interpretar como una indicación de la magnitud del buen desempeño del país en la eficiencia de patentes, en comparación con el promedio de la OCDE. De hecho, Costa Rica y Venezuela son los únicos países en América Latina y el Caribe con un desempeño por encima del promedio de la OCDE. Otros ejercicios de estadística también han demostrado que la posición privilegiada de Costa Rica, comparada con el resto de los países de América Latina y el Caribe, se debe a la mayor calidad de sus instituciones de investigación y mayor colaboración con las empresas privadas.

<sup>19</sup> Bosch *et al.* (2005) exponen con mucho detalle la forma como se calculan estas elasticidades y cómo varían en las diferentes regiones del mundo.

El Salvador es menos eficiente en sus resultados de innovación que el promedio de los países latinoamericanos. Una buena porción de esta ineficiencia posiblemente se deba a la falta de colaboración que existe entre el sector privado y las organizaciones de investigación como las universidades; ésta es la explicación principal que presentan Bosch, Lederman y Maloney (2005)<sup>20</sup> para el caso de América Latina y el Caribe.

### **El descubrimiento de nuevos productos de exportación**

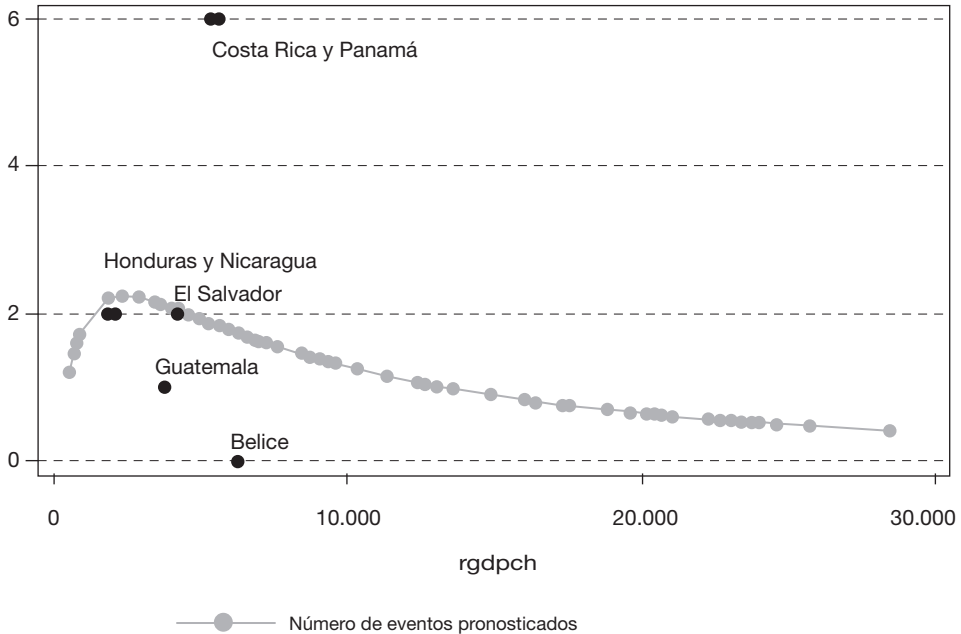
Recientemente se ha prestado atención a la conexión entre la aparición de nuevos productos de exportación y crecimiento económico. Algunos autores argumentan que se necesitan políticas en el sector público para brindarles incentivos a los emprendedores de negocios para que inviertan en el descubrimiento de actividades nuevas y potencialmente rentables, debido a problemas de efectos externos y la apropiación privada de rentas, similares a las que obstaculizan la innovación y la adaptación técnica (Hausmann y Rodrik, 2003a). De hecho, en el caso de El Salvador, Hausmann y Rodrik (2003b) argumentan que los subsidios del sector público para la introducción de nuevos productos podrían ser necesarios para revitalizar el crecimiento económico. Asimismo, Klinger y Lederman (2004) encontraron evidencias que sugieren que los fallos del mercado podrían impedir el descubrimiento económico, y Khan (2004) descubrió que la introducción de nuevos productos fomenta el crecimiento económico a través del estímulo de inversiones productivas.

En los países centroamericanos, Guatemala ha presentado los resultados más bajos en el descubrimiento de nuevos productos de exportación. El gráfico 7.20 muestra el número de descubrimientos previstos y observados en exportaciones en los años noventa, que son una función del nivel de desarrollo (PIB per cápita) de cada país.<sup>21</sup> El Salvador, Honduras y Nicaragua muestran niveles bajos de desempeño; mientras que el fuerte desempeño de Costa Rica se encuentra muy por encima de estos países. Dada esta evidencia, las políticas para estimular los descubrimientos económicos no deberán ser una prioridad mayor ante otras necesidades políticas, con la única posible excepción de Guatemala.

---

<sup>20</sup> Este resultado se deriva de calcular una función de patentes que incluye la interacción entre las inversiones en investigación y desarrollo, y una variable ficticia para los países en América Latina y el Caribe. La misma función se estimó por separado, con variables explicativas adicionales. Entre estas variables, las del Reporte Global de Competitividad sobre la percepción que tiene el sector privado de la calidad de las instituciones de investigaciones y el grado de colaboración que existe entre las empresas privadas y las universidades fueron las que eliminaron la relevancia estadística de la variable latinoamericana en relación con la investigación y el desarrollo. Ver Bosch *et al.*, (2005), para obtener mayores detalles.

<sup>21</sup> Se define un descubrimiento como un producto que se exportaba por menos de \$10.000 en 1995, pero por más de \$1.000.000 en 2000, 2001 y 2002, basado en datos desagregados de exportación clasificados en un nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado. Ver Klinger y Lederman (2004).

**GRÁFICO 7.20****LA CURVA DE DESCUBRIMIENTO Y AMÉRICA CENTRAL****La educación en la innovación y el crecimiento**

La innovación y el cambio tecnológico requieren que exista una base sólida de educación; ésta es la clave de la conclusión del proyecto puntero en innovación y educación (Banco Mundial, 2003). El proyecto resalta la forma como la innovación tecnológica y los niveles educacionales (especialmente las habilidades de aprendizaje) se complementan entre sí, y reiteran las contribuciones de éstos al crecimiento económico. El estudio demuestra la necesidad de coordinar y crear una secuencia en la absorción de políticas educativas y tecnológicas. También argumenta que debe existir una aceleración rápida de los logros educacionales para poder beneficiarse de los conocimientos en economía, y del potencial para mejorar el crecimiento de las transferencias tecnológicas a través de inversiones extranjeras directas y el comercio exterior.

Es posible que el CAFTA-RD y los flujos más grandes de inversiones extranjeras, que se esperan con su llegada, aumenten la demanda de trabajadores capacitados con educación secundaria. Es muy posible también que los inversionistas quieran ver habilidades

más avanzadas (incluyendo trabajadores bilingües) para poder participar en los mercados más globalizados y usar los nuevos insumos importados. Las empresas locales que estén dispuestas a aprovechar las nuevas oportunidades del CAFTA-RD también exigirán nuevas habilidades de los trabajadores para adaptarse a las innovaciones y mejorar los niveles de productividad. Es posible que la mayoría de los países centroamericanos, con la única excepción de Costa Rica, padezcan de una escasez de trabajadores con la capacitación adecuada para satisfacer estas demandas. La falta de una población significativa de trabajadores con educación secundaria en la mayoría de los países centroamericanos se debe a la lenta expansión de las oportunidades educativas y al desequilibrio de sus patrones.

La mayoría de los países carecen de un crecimiento ordenado y secuencial entre los niveles educativos, como refleja el hecho de que durante el período de 1960 a 2000, la proporción de trabajadores con educación universitaria era casi cuatro veces el número de trabajadores con educación secundaria en El Salvador, Costa Rica y Guatemala, y tres veces en Honduras. Los resultados son las grandes desigualdades de la fuerza laboral, pues la mayoría de los trabajadores sólo cuenta con niveles mínimos de alfabetización y habilidades matemáticas; muy pocos cuentan con habilidades de análisis cuantitativos, comunicaciones y otras habilidades básicas que proporciona la educación secundaria, pero un porcentaje mayor tiene educación universitaria. Esta tendencia podría estar disminuyendo en Costa Rica y El Salvador, gracias a la persistencia de incrementos de inversiones en la educación secundaria.

La cobertura y la calidad de la educación secundaria siguen siendo una debilidad en todos los países centroamericanos, aunque la falta de eficiencia en el uso de recursos es más aguda en Honduras y Nicaragua. Esto es alarmante porque los niveles más altos de educación secundaria son esenciales para facilitar la actualización tecnológica de los fabricantes locales, atraer inversiones extranjeras directas con alto contenido tecnológico y beneficiarse del efecto potencial de desbordamiento de esas inversiones en el resto de la

### CUADRO 7.3

ÍNDICE DE INSCRIPCIONES BRUTAS PARA EL NIVEL SECUNDARIO  
(2001 o 2002)

País	Porcentaje
Costa Rica (1999)	57
El Salvador	58
Guatemala	33
Honduras	37
Nicaragua	62

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo económico*.

economía. La cobertura del ciclo de secundaria es bajo (alrededor del 55-60%) o muy bajo (alrededor del 30-37%) en todos los países (cuadro 7.3). La calidad sigue siendo baja en todos los niveles educativos, como ilustran los altos índices de repetición y los resultados insatisfactorios que muestran los exámenes estandarizados nacionales (Di Groppello, 2004). Los programas y libros de texto inadecuados, junto con la falta de tiempo para el aprendizaje y la calidad del profesorado, han sido identificados como los factores que más contribuyen al bajo nivel de resultados educativos en la región. La ineficiencia del uso de recursos es un problema en Honduras debido al excesivo porcentaje de gastos salariales en relación con los gastos no-salariales, combinado con la falta de incentivos eficaces para los maestros. La falta de eficiencia en Nicaragua está relacionada con una administración de costos excesivamente centralizada.

Las empresas centroamericanas utilizan habilidades internas y externas de entrenamiento para actualizar y complementar el perfil educativo de su fuerza laboral. Aunque existen razones para creer que los mercados no proveen el entrenamiento necesario en relación con el nivel social óptimo (debido a los efectos externos asociados con una fuerza laboral con habilidades más avanzadas), la provisión pública de entrenamiento ha sido especialmente deficiente e inadecuada ante las necesidades del sector privado en toda América Central. Por ejemplo, el rendimiento de los programas públicos de entrenamiento en Guatemala han demostrado ser muy bajos, aunque el rendimiento es positivo en los entrenamientos financiados e impartidos con fondos privados (Banco Mundial, Memorando Económico de Guatemala (CEM, 2004). A través de las reformas recientes del Insaforp en El Salvador, queda eliminada de este organismo la posibilidad de facilitar cursos de entrenamiento directo, un factor clave en las mejoras de servicios de entrenamiento en ese país. (Ver recuadro 7.1).

## Áreas de acción

Para los países de ingresos más bajos como Honduras y Nicaragua, los sistemas de innovación nacional deberán dirigirse principalmente a facilitar la absorción tecnológica. Algunas de las acciones prioritarias deberán incluir lo siguiente:

- Mejorar la capacidad de absorber nuevas tecnologías con conocimientos externos, al simplificar los procesos de importación de productos de capital y los procesos de obtención de licencias de tecnologías extranjeras.
- Fortalecer la institución a cargo de la innovación política, y coordinar sus actividades con las necesidades del sector privado. Mejorar la calidad de la información de investigación y desarrollo.
- Mejorar la eficiencia de los gastos públicos en investigación y desarrollo, a través de vínculos más sólidos con el sector privado y la rendición de cuentas para el uso de estos recursos.

Para los países de ingresos medios como Costa Rica, El Salvador y Guatemala, los sistemas de innovación nacional deberán apoyar la adaptación y la generación de tecnologías. Las acciones prioritarias deben incluir lo siguiente:

- Fortalecer las asociaciones público-privadas al reforzar los vínculos entre los centros de investigación públicos y las empresas privadas, alinear los incentivos para las investigaciones en las universidades y mejorar la rendición de cuentas de la investigación y el desarrollo financiados con recursos públicos.

### **RECUADRO 7.1**

#### **LA EXPERIENCIA POSITIVA DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN VOCACIONAL Y ENTRENAMIENTO (VET) EN EL SALVADOR**

La organización provee financiamiento primordialmente para la formación que solicitan las compañías, que se imparten en centros de capacitación privados. Solamente cuando no existe un proveedor del sector privado, Insaforp proporciona el entrenamiento directamente. Esta estructura parece evitar por lo menos uno de los errores comunes de muchos sistemas de formación en América Latina: (i) la provisión de capacitación irrelevantes con poco impacto en la productividad o los sueldos; y (ii) la provisión de servicios de capacitación públicos ineficaces. No queda claro si fue la creación de Insaforp la que resultó en la formación de habilidades adicionales, o si esto simplemente sustituyó el pago de capacitación por parte de las empresas.

Sin embargo, con los altos niveles de capacitación que se alcanzaron en 2001, es posible que la introducción de la contribución para financiar actividades de formación haya aumentado el nivel de entrenamiento más allá del nivel que se habría obtenido espontáneamente por el mercado, y que haya resuelto exitosamente algunos de los fallos del mercado en la provisión de estos servicios.

Insaforp tiene actualmente problemas de sostenibilidad: el rápido crecimiento de los cursos con financiamiento ha sobrepasado el crecimiento de ingresos y, como consecuencia, Insaforp ha utilizado las reservas acumuladas durante 2001 para satisfacer la alta demanda. Por tanto, el alto nivel actual de entrenamiento empresarial no es sostenible de mediano a largo plazo sin fondos adicionales o ahorros de eficiencia.

*Fuente:* Banco Mundial, El Salvador CEM (2004).



- Fomentar la investigación y el desarrollo basados en producción y orientados a los mercados, en los institutos públicos de investigación y las universidades, a través de una reducción gradual del acceso a fondos específicos, al tiempo que se fomenta una mayor flexibilidad en la reglamentación de las asignaciones de derechos de propiedad (a diferencia de inventos) generadas en estas instituciones, con la posibilidad de otorgarles a los investigadores principales y a sus instituciones beneficios por sus descubrimientos;
- Aumentar gradualmente los fondos públicos para la investigación y el desarrollo, preferiblemente a través de un fondo de innovación para financiar el desarrollo experimental (a diferencia de la investigación básica), por medio de la conexión directa de donaciones o subsidios competitivos con aplicaciones comerciales.
- Fortalecer la gobernabilidad de las políticas de tecnología, a través de la definición de una política explícita de tecnología e innovación que mejore el papel que juega un comité público-político en la formulación de políticas, y con la simplificación de concesiones de fondos públicos para la investigación y el desarrollo.
- Mejorar la capacidad institucional para imponer el cumplimiento de leyes de derecho de propiedad intelectual, quizás a través de la actualización de los registros, inversiones para la simplificación de los procesos y el entrenamiento del personal.

Es importante establecer una secuencia de las políticas de educación con las políticas de desarrollo e innovación. Para los países que están más alejados de la frontera tecnológica –tales como Honduras y Nicaragua– es posible que la mejor política tecnológica sea simplemente una sólida política de educación. La agenda para los países que requieren niveles de educación para adaptar tecnologías relativamente simples, deberá enfocarse en lograr la finalización universal de la educación primaria, con una expansión gradual de la educación secundaria. En los casos más avanzados de Costa Rica y El Salvador, donde la adaptación y la creación de nuevas tecnologías son más importantes, los temas de calidad y finalización de la educación secundaria son esenciales.

En la política de entrenamiento vocacional, los países centroamericanos deberán reenfocar el equilibrio público-privado actual hacia el entrenamiento en el trabajo y la entrada de la competencia para la provisión de entrenamientos. La política de entrenamiento debe considerarse no sólo en la forma de subsidios o provisión de entrenamientos, sino como una manera de aumentar la demanda de formación a través de las políticas adecuadas de tecnología, así como una mayor capacitación de los trabajadores a través de una política educativa adecuada; para este fin es importante crear asociaciones entre el sector privado y las universidades o escuelas técnicas, al igual que fomentar los puestos de aprendizaje en la práctica.

Aunque es importante asegurar que haya un suministro adecuado de educación terciaria, la justificación para los fondos públicos es muy débil, ya que los altos rendimientos privados ya generan una demanda alta. Las políticas públicas para la expansión de la edu-

cación terciaria deberán enfocarse en fomentar las inversiones privadas a través de una reglamentación que mejore el funcionamiento del mercado de educación avanzada. Estas iniciativas pueden incluir: (i) aumentos en la información disponible para los estudiantes; (ii) mantener sistemas flexibles de acreditación y (iii) una mayor recuperación de costos en las universidades públicas.<sup>22</sup>

La finalización universal de la escuela primaria sigue siendo una agenda importante e incompleta en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Para poder competir en una economía globalizada, se debe asegurar la calidad universal de la educación primaria para todos los niños de los diferentes grupos étnicos, al igual que asegurar que adquieran las habilidades cognitivas básicas de alfabetización y matemáticas, las cuales deben ser las prioridades más altas de educación en América Central. Las tendencias de Honduras, Nicaragua y Guatemala indican que estos países necesitan redoblar sus esfuerzos para el cumplimiento universal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015. Con la excepción de Guatemala, estos países ya están gastando un alto porcentaje de su presupuesto nacional en educación; por eso las reformas y la ayuda externa son esenciales para que estos países obtengan las metas universales de educación primaria.

## RESUMEN DE PRIORIDADES POR PAÍS

Este capítulo resalta temas críticos para la agenda complementaria del CAFTA-RD, con énfasis en prioridades clave para cada país en las áreas de facilitación del comercio, las reformas institucionales y el marco de normatividad, y en las áreas de innovación y educación.

Los desafíos principales para Costa Rica se relacionan con las necesidades de mejorar la calidad de las carreteras, la eficiencia de los puertos y aduanas, el aumento de la profundidad del sector financiero, y la calidad y cobertura de la educación secundaria. Para El Salvador, las prioridades se deberán dirigir a la calidad de las carreteras, la reducción de los costos de transporte, y el fortalecimiento de la gobernabilidad, así como a mejoras en la calidad y la cobertura de la educación secundaria. Ambos países deberían dedicar más fondos públicos a la investigación y el desarrollo (acompañados de actividades de monitoreo y evaluación cuidadosos para evaluar sus resultados), mejorar el vínculo entre los esfuerzos públicos de investigación y las necesidades del sector privado en innovación, e incrementar sus capacidades para hacer respetar las normas de propiedad intelectual.

Además de afrontar las deficiencias en la mayoría de las áreas identificadas para Costa Rica y El Salvador, Guatemala necesita también profundizar en logros recientes en la mejora de la administración de sus aduanas y en la densidad de sus carreteras, además de

---

<sup>22</sup> Holm-Nielsen, Lauritz, Andreas Blom y Patricia Zúñiga García, *The World Bank in Tertiary Education in LAC* ("El Banco Mundial en la educación terciaria de América Latina y el Caribe"), *En Breve*, N° 18, Banco Mundial, Washington DC.

poner más atención en el desarrollo de nuevos productos de exportación. En el área de educación, Guatemala debe centrar su atención en seguir ampliando la cobertura y la calidad de la educación primaria. Los desafíos para Honduras y Nicaragua tienden a abarcar un conjunto más amplio de temas, ya que ambos enfrentan más limitaciones debido a su menor nivel de desarrollo. Ambos países necesitan fortalecer su gobernabilidad y avanzar en la mejora de la cobertura y la calidad de la educación primaria, mejorar la eficiencia operativa de sus puertos, e incrementar la calidad y densidad de sus carreteras. Asimismo, necesitan mejorar su capacidad de absorber conocimientos del extranjero, fortalecer las instituciones a cargo de las políticas de innovación e incrementar los vínculos entre los programas de investigación y las necesidades del sector privado. Honduras necesita igualmente seguir mejorando en la administración y eficiencia de sus aduanas y reducir los costos y el tiempo requerido para registrar una nueva empresa. Aparte de las medidas específicas descritas, todos los países centroamericanos comparten una agenda regional que debe encaminarse a lograr una unión aduanera, lo que profundizaría los logros recientes en materia de reducción de costos de las transacciones comerciales dentro de la región. Además, es necesario avanzar en el desarrollo de una infraestructura que se beneficie de una perspectiva regional, incluyendo redes de carreteras principales y el desarrollo de puertos. Los mecanismos para formular una política de comercio para la región centroamericana también deberán fortalecerse para asegurar una coherencia de compromisos bilaterales, regionales y globales futuros dentro del nuevo marco previsto por el CAFTA-RD. Asimismo, se necesita una mayor coordinación de las políticas de regulación clave (por ejemplo: las políticas de supervisión financiera, de competencia y de incentivos fiscales) para establecer la base de un mercado regional más sólido y más integrado en el futuro.

Todos los elementos de la agenda complementaria aquí mencionados también son componentes de una agenda más amplia para incrementar el crecimiento económico en la región. El trabajo analítico reciente producido por el Banco Mundial para priorizar las acciones de crecimiento de base amplia en las naciones de América Central ha acentuado el alto rendimiento que se obtendría a raíz de las mejoras en las áreas de infraestructura, educación y gobernabilidad. El CAFTA-RD mejoraría el retorno social de estas acciones y las hace más urgentes. Este acuerdo debería convertirse en una herramienta útil para consolidar los logros del pasado y, a la vez, para impulsar procesos de reforma y modernización en algunas de las áreas críticas que se enfatizan en este informe.

## Referencias Bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.
- Albuquerque, Rui, Norman Loayza y Luis Servén. 2005. "World Market Integration through the Lens of Foreign Direct Investors." *Journal of International Economics* 66(2): 267-95.
- Anderson, K. 2004. "Agricultural Trade Reform and Poverty Reduction in Developing Countries." Documento de investigación política 3396. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Arce, Carlos y C. Felipe Jaramillo. 2005. "El CAFTA y la agricultura centroamericana." Mimeografiado. Washington, D.C.: Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/cafta>.
- Arellano, M. y S. R. Bond. 1991. "Some Tests of Specifications for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations." *Review of Economic Studies* 58: 277-97.
- Arias, Omar. 2004. "Poverty in El Salvador during the 1990s: Evolution and Characteristics." Fotocopiado. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Armington, Paul. 1969. "A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production." *IMF Staff Papers* 16: 159-178.
- Artis, M. y W. Zhang. 1995. "International Business Cycles and the ERM: Is There a European Business Cycle?" *Oxford Economic Papers* 51: 120-32.
- Baffes, John y Harry de Gorter. 2003. "Decoupling Support to Agriculture: An Economic Analysis of Recent Experience." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Baldwin, R., J. François y R. Portes. 1997. "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the USA and Central Europe." *Economic Policy: A European Forum* 24: 125-76.
- Banco Mundial. 2001. "Nicaragua Poverty Assessment: Challenges and Opportunities for Poverty Reduction." Informe 20488-NI. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Making Trade Work for the World's Poor*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Mexico: Poverty Assessment." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "El Salvador Country Economic Memorandum." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003c. "Guatemala: Poverty Assessment." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003d. "Income Support Program in Turkey and Mexico and Agricultural Reform in New Zealand." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- \_\_\_\_\_. 2003. *Doing Business*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2004a. "El Salvador: Country Economic Memorandum." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2004b. "Guatemala: Country Economic Memorandum." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2004c. "Guatemala: Investment Climate Assessment." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2004d. "Honduras: Country Procurement Assessment Review." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2004e. "Honduras: Development Policy Review." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2004f. "Nicaragua: Development Policy Review." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2004g. "Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy." Informe 28612-ME. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2005a. "Assessing the Impact of the Investment Climate on Productivity Using Firm-level Data: Methodology and the Cases of Guatemala, Honduras, and Nicaragua." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2005b. "Guatemala Country Economic Memorandum." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2005c. "Mexico: Social Protection Study." Mexico Country Management Unit and Human Development Sector Management Units, Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2005d. "Shocks and Social Protection: Lessons from the Central American Coffee Crisis." Poverty Reduction and Economic Management and Human Development Sector Management Units, Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barreix, A., L. Villela y J. Roca. 2004. "Fiscal Impact of Trade Liberalization in the Americas." Nota periódica, enero. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barro, Robert. 2000. "Inequality and Growth in a Panel of Countries." *Journal of Economic Growth* 5(1): 5-32.
- Baumol, William J., Richard R. Nelson y Edward N. Wolff, editores. 1994. *The Convergence of Productivity, Its Significance and Its Varied Connotations*. Oxford: Oxford University Press.
- Bayoumi, T. y B. Eichengreen. 1993. "Shocking Aspects of European Monetary Unification." En *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, editado por F. Torres y G. Giavazzi, 193-221. Nueva York: Cambridge University Press.
- Baxter, M. y R.G. King. 1999. "Measuring Business Cycles: Approximate Band-Pass Filters for Economic Time Series." *Review of Economics and Statistics* 81: 575-93.
- Beine, M., B. Candelon y A. Hecq. 2000. "Assessing a Perfect European Optimal Currency Area: A Common Cycle Approach." *Empirica* 27: 115-32.
- Beine, M., B. Candelon y K. Sekkat. 1999. "Stabilization Policy and the Business Cycle Phases in Europe: A Markov Switching VAR Analysis." SFB 373. Documento de trabajo 91/1999. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Beine, M. y A. Hecq. 1997. "Asymmetric Shocks inside Future EMU." *Journal of Economic Integration* 12: 131-40.
- Beneke de Sanfelú, Margarita y Mauricio Shi. 2004. "Dinámica del ingreso rural en El Salvador." Fotocopiado. San Salvador, El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

- Berthelon, Matías. 2004. "Growth Effects of Regional Integration Arrangements." Fotocopiado. Universidad Católica de Valparaíso, Chile, y Universidad de Maryland, College Park.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bliss, C. y R. Di Tella. 1997. "Does Competition Kill Corruption?" *Journal of Political Economy* 105: 1001-23.
- Blomstrom, Magnus y Edward N. Wolff. 1994. "Multinational Corporations and Productivity Convergence in Mexico." Capítulo 10. En *Convergence of Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*, editado por W.J. Baumol, R. Nelson y E.N. Wolff. Nueva York: Oxford University Press.
- Bolaky, Bineswaree y Caroline Freund, 2003. "Trade, Regulations, and Growth." Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/cafta>.
- Bosch, Mariano, Daniel Lederman y William F. Maloney. 2005. "Patenting and Efficiency: A Global View." Documento de trabajo 3739. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bravo-Ortega, Claudio y Daniel Lederman. 2005. "Agriculture and National Welfare around the World." Documento de trabajo 3499. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Breitung, J. y B. Candelon. 2001. "Is There a European Business Cycle? New Insights from a Frequency Domain Analysis." *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 70(3): 331-38.
- Bronchi, Chiara y Dale Chua. 2005. "Trade Liberalization and Tax Coordination." Capítulo 3. En M. Rodlauer y A. Schipke, editores, *Central America: Global and Regional Cooperation*. Documento de trabajo ocasional 243. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Brown, Drusilla, Alan V. Deardorff y Robert Stern. 2004. "The Effects of Multinational Production on Wages and Working Conditions in Developing Countries." En R.E. Baldwin y L.A. Winters, editores, *Challenges to Globalization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buehlhart, M. y M. Thorpe. 2001. "Export Growth of NAFTA Members, Intra-industry Trade and Adjustment." *Global Business and Economics Review* 3(1): 94-110.
- Burfisher, M.E., S. Robinson y K. Thierfelder. 2001. "The Impact of NAFTA on the United States." *Journal of Economic Perspectives* 15: 125-44.
- Busse, Mathias. 2002. "Do Labor Standards Affect Comparative Advantage in Developing Countries?" *World Development* 30 (11): 1921-32.
- Busse, Mathias. 2004. "On the Determinants of Core Labour Standards: The Case of Developing Countries." *Economics Letters* 83: 211-17.
- Bussolo, Maurizio y Yoko Niimi. 2005. "Do the Poor Benefit from Regional Trade Pacts? An Illustration from the Central America Free Trade Agreement in Nicaragua." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Calderón, C. 2003. "Do Free Trade Agreements Enhance the Transmission of Shocks across Countries." Documento de trabajo 213. Santiago: Banco Central de Chile.
- Calderón, C., A. Chong y E. Stein. 2002. "Trade Intensity and Business Cycle Synchronization: Are Developing Countries Any Different?" Documento de trabajo 195. Santiago: Banco Central de Chile.
- Canales-Kriljenko, Jorge I., Padamja Khandelwal y Alexander Lehmann. 2003. "Financial Integration in Central America: Prospects and Adjustment Needs." Documento de discusión política PDP/03/3. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Canova F. 1998. "Detrending and Business Cycle Facts." *Journal of Monetary Economics* 41: 475-512.

- Carkovic, M. y R. Levine. 2005. "Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?" En *Does Foreign Investment Promote Development*, editado por T.H. Moran, E.M. Graham y M. Blomstrom. Washington, D.C.: Institute for International Economics y Center for Global Development.
- Caselli, Francesco, Gerardo Esquivel y Fernando Lefort. 1996. "Revisiting the Convergence Debate." *Journal of Economic Growth* 1(3): 363-389.
- Castañeda, Tarcisio. 2004. "Compensation for Trade Reforms in Agriculture in Latin America and the Caribbean: Policy Options and Design and Implementation Issues." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2004. "El tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos: Resultados de la negociación y características principales." México D.F.: CEPAL.
- Chen, Shaohua y Martin Ravallion. 2003. "Household Welfare Impacts of China's Accession to the WTO." Documento de trabajo 3040. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Choe, J. 2001. "An Impact of Economic Integration through Trade on Business Cycles for 10 East Asian Countries." *Journal of Asian Economics* 12(4): 569-586.
- Coady, David, Pedro Olinto y Natalia Caldes. 2003. "Coping with the Coffee Crisis in Central America: The Role of Social Safety Nets in Honduras." Fotocopiado. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Cohen, Wesley M. y Daniel A. Levinthal. 1989. "Innovation and Learning: The Two Faces of R&D." *Economic Journal* 99: 569-96.
- Copeland, Brian R. y M. Scott Taylor. 2003. "Trade, Growth, and the Environment." Documento de trabajo 9823. Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.
- Cord, L. y Q. Wodon. 2001. "Do Agricultural Programs in Mexico Alleviate Poverty? Evidence from the Ejido Sector." *Cuadernos de Economía* 38 (Número especial): 239-256.
- Corden, W. M. 1974. "Trade Policy and Economic Welfare." Oxford, Inglaterra: Clarendon Press.
- Costa Rica, Ministerio de Comercio Exterior. 2004. "Tratado de libre comercio: documento explicativo." San José.
- Cox-Edwards, Alejandra y Sebastián Edwards. 1994. "Labor Market Distortions and Structural Adjustment in Developing Countries." En *Labor Markets in an Era of Adjustment*, editado por S. Horton, R. Kanbur y D. Mazumdar. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cuevas, A., M. Messmacher y A. Werner. 2002. "Macroeconomic synchronization between Mexico and Its NAFTA Partners." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Davis, B., S. Handa, M. Ruiz, M. Stampini y P. Winters. 2002. "Conditionality and the Impact of Program Design on Household Welfare: Comparing Two Diverse Cash Transfer Programs in Rural Mexico." Documento de trabajo 7. Agricultural and Development Economics Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/es/ESA/work-e.htm>.
- Dean, Judith. 2002. "Does Trade Harm the Environment: A New Test." *Canadian Journal of Economics* 35(4): 819-42.
- Deardorff, Alan V. 2003. "Ricardian Comparative Advantage with Intermediate Inputs." Fotocopiado. Ann Arbor: University of Michigan.
- Deaton, Angus. 1997. *The Analysis of Household Surveys*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Daniel Lederman, William Foster y Alberto Valdés. 2005. *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William F. Maloney, Carolina Sánchez-Páramo y Norbert Schady. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Daniel Lederman y William F. Maloney. 2002. *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Di Gropello, E. 2006. *A Comparative Analysis of School-Based Management in Central America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dollar, David y Aart Kraay. 2002. "Growth Is Good for the Poor." *Journal of Economic Growth* 7(3): 195-225.
- Dutt, P. 2005. "Trade Protection and Bureaucratic Corruption: An Empirical Investigation." Fotocopiado. Singapur: INSEAD.
- Easterly, W. y R. Levine. 2003. "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 50(1): 3-47.
- Easton, J. y S. Kortum. 2002. "Technology, Geography, and Trade." *Econometrica* 70(5): 1741-79.
- Eichengreen, B. y A.B. Taylor. 2003. "The Monetary Consequences of a Free Trade Area of the Americas." Documento de trabajo 9666. Cambridge, Massachusetts: National Bureau for Economic Research.
- El Salvador, Ministerio de Economía y Comercio. 2004. "Tratado de libre comercio: Documento explicativo." San Salvador.
- FAOSTAT (Food and Agriculture Organization Statistics). 2004. <http://faostat.fao.org/>
- Fiess, N. 2005. "Business Cycle Synchronization and Integration: A Case Study for Central America." Documento de investigación política 3584. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Filardo, A.J. y S.F. Gordon. 1994. "International Co-Movements of Business Cycles." RWP 94-11. Ciudad de Kansas: Federal Reserve Bank of Kansas.
- Fink, Carsten y Keith Maskus. 2004. *Intellectual Property and Development: Lessons from Recent Economic Research*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fink, Carsten y Patrick Reichenmiller. 2005. "Tightening TRIPS: The Intellectual Property Provisions of Recent U.S. Free Trade Agreements." Nota comercial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Forbes, N. y D. Wield. 2000. "Managing R&D in Technology Followers." *Research Policy* 29: 1095-109.
- Frankel J.A. y A. Rose. 1998. "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria." *Economic Journal* 108: 1009-25.
- Frankel, J.A. y A.K. Rose. 2005. "Is Trade Good or Bad for the Environment? Sorting Out the Causality." *Review of Economics and Statistics* 87(1): 85-91.
- Frankel, J.A. y S. Wei. 1998. "Regionalization of World Trade and Currencies: Economics and Politics." En *The Regionalization of the World Economy*, editado por J.A. Frankel. Chicago: University of Chicago Press.



- Garnier, J. 2003. "How Much Does Intra-industry Trade Matter in Business Cycle Transmission?" European University Institute. <http://www.iue.it/Personal/Researchers/JulienGarnier/JulienGarnier3YFII.pdf>.
- Glewwe, P. y G. Hall. 1998. "Are Some Groups More Vulnerable to Macroeconomic Shocks than Others? Hypotheses Tests Using Panel Data from Peru." *Journal of Development Economics* 56(1): 181-206.
- González, Anabel. 2005. "The Application of the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement." Washington, D.C.: Oficina de comercio, crecimiento y competitividad, Organización de Estados Americanos (OEA).
- González, Anabel y Eduardo Lizano. 2003. "El tratado de libre comercio entre el Istmo Centroamericano y Estados Unidos de América –oportunidades, desafíos y riesgos." Documento de diseminación 9. Buenos Aires, Argentina: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Gould, David y William Gruben. 2005. "The Impact of DR-CAFTA on Economic Growth." Fotocopiado. Central America Country Management Unit. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gobierno de Honduras. 2003. "Honduras: Tratado de libre comercio con Estados Unidos: Informe final de negociación." Tegucigalpa, Honduras.
- . 2004. "Informe final de la negociación." Tegucigalpa, Honduras.
- Greene, William H. 2000. *Econometric Analysis*. Nueva York: Prentice-Hall.
- Griffith, R., S. Redding y J. Van Reenen. 2003. "R&D and Absorptive Capacity: From Theory to Data." Documento de trabajo 01/03. Londres, Inglaterra: Institute for Fiscal Studies.
- Hall, Robert y Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83-116.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik. 2003a. "Economic Development as Self-discovery." *Journal of Development Economics* 72: 603-33.
- . 2003b. "Discovering El Salvador's Production Potential." Fotocopiado. Cambridge, MA.: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Heckman, James. 1979. "Sample Selection Bias as a Specification Error." *Econometrica* 47: 153-61.
- Helg, R., P. Manassa, T. Monacelli y R. Rovelli. 1995. "How Much (A)symmetry in Europe? Evidence from Industrial Sectors." *European Economic Review* 39: 1017-41.
- Hertel, T. y J. Reimer. 2005. "Predicting the Poverty Impacts of Trade Reform." *Journal of International Trade and Economic Development* 14(4): 377-405.
- Hilaire, Alvin y Yongzheng Yang. 2003. "The United States and the New Regionalism/Bilateralism." Documento de trabajo WP/03/206. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Hinojosa-Ojeda, R.A. 2003. "Regional Integration among the Unequal: A CGE Model of US CAFTA, NAFTA and the Central American Common Market." Mimeografiado. Los Ángeles: University of California.
- Holm-Nielsen, Lauritz, Andreas Blom y Patricia García. 2003. "El Banco Mundial y la educación terciaria en América Latina y el Caribe." Informe 26906. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jalan, J. y M. Ravallion. 1999. "Are the Poor Less Well Insured? Evidence on Vulnerability to Income Risk in Rural China." *Journal of Development Economics* 58: 61-81.
- Jones, R. W. 2000. *Globalization and the Theory of Input Trade*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

- Kehoe, Timothy. 2003. "An Evaluation of the Performance of Applied General Equilibrium Models of the Impact of NAFTA." Informe 320. Research Department Staff, Federal Reserve Bank of Minneapolis, MN.
- Keller, Wolfgang. 2002. "Geographic Localization of International Technology Diffusion." *American Economic Review* 92(1): 120-42.
- Khan, Faruk. 2004. "New Product Technology and Factor Accumulation." Mimeografiado. Williamstown, MA.: Department of Economics, Williams College.
- Klinger, Bailey y Daniel Lederman. 2004. "Discovery and Development: An Empirical Exploration of 'New' Products." Documento de investigación política 3450. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Klugman, Jeni, Diana Kruger y Kate Withers. 2003. "Consumption Risk and Smoothing during Disasters: The Case of Hurricane Mitch in Nicaragua." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kraay, A. 2003. "When Is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence." Documento de trabajo 3225. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Krolzig, H.M. 2001. "Business Cycle Measurement in the Presence of Structural Change: International Evidence." *International Journal of Forecasting* 17: 349-68.
- Krueger, A.O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64: 291-303.
- Lederman, Daniel. 2005. *The Political Economy of Protection: Theory and the Chilean Experience*. Palo Alto, CA.: Stanford University Press.
- Lederman, Daniel, Norman Loayza y Rodrigo Soares. 2005. "Corruption and Accountability: Political Institutions Matter." *Economics and Politics* 17(1): 1-35.
- Lederman, Daniel y William F. Maloney. 2003a. "R&D and Development." Documento de trabajo 3024. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lederman, Daniel y William F. Maloney. 2003b. "Trade Structure and Growth." Documento de trabajo 3025. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lederman, Daniel, William F. Maloney y Luis Servén. 2005. *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*. Palo Alto, CA.: Stanford University Press.
- Lederman, Daniel y Caglar Ozden. 2005. "Geopolitical Interests and Preferential Access to U.S. Markets." Documento de trabajo 3531. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lederman, Daniel, Guillermo Perry y Rodrigo Suescún. 2004. "Trade Structure and Policy in Central America." En *The Macroeconomy of Central America*, editado por R. Rennhack y E. Offerdal. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lederman, Daniel y Laura Sáenz. 2005. "Innovation and Development around the World, 1960-2000." Documento de trabajo 3774. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Levy-Yeyati, E., E. Stein y C. Daude. 2002. "Regional Integration and the Location of FDI." Fotocopiado. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Lipse, R. 2002. "Home and Host Country Effects of FDI." Documento de trabajo 9293. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y Ricardo Calderón. 2005. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Londoño-Kent, M. y P. Kent. 2003. "A Tale of Two Ports: The Costs of Inefficiency." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/cafta>
- López, J. Humberto. 2004. "Pro-growth, Pro-poor: Is There a Tradeoff?" Documento de trabajo 3378. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- López, J. Humberto y Luis Servén. 2005. "A Normal Relationship? Poverty, Growth and Inequality." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- López, Ramón. 2003. "Trade Policy and the Poor in Developing Countries." Fotocopiado. University of Maryland, College Park.
- López-Córdova, Ernesto. 2003. "NAFTA and Manufacturing Productivity in Mexico." *Economía* 4(1): 55-89.
- Lora, Eduardo. 2001. "Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo." Documento de trabajo 462. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lundberg, M. y L. Squire. 2003. "The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Maluccio, John. 2004. "Coping with the Coffee Crisis: in Central America: The Role of the Nicaraguan Social Safety Nets Program." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Marques, José. 2005. "El Salvador: A Partial Equilibrium Estimate of the DR-CAFTA's Welfare Impact." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Martin, William y Devashish Mitra. 2001. "Productivity Growth and Convergence in Agriculture and Manufacturing." *Economic Development and Cultural Change* 49(2): 403-22.
- Mason, Andrew D. 2005. "Ensuring that the Poor Can Benefit from DR-CAFTA: Policy Approaches for Managing the Economic Transition." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- McCulloch, Neil. 2002. "The Impact of Structural Reforms on Poverty: A Simple Methodology with Extensions." Fotocopiado. Institute of Development Studies, University of Sussex, Inglaterra.
- Milanovic, Branco. 2003. "Income Convergence during the Disintegration of the World Economy, 1919-39." Documento de trabajo 2941. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Monge, R., F. Castro y D. Saavedra. 2004. "La agricultura Nicaragüense ante el CAFTA-RD." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Monge, R., M. Loría y C. González-Vega. 2003. "Retos y oportunidades para los sectores agropecuario y agroindustrial de América Central ante un tratado de libre comercio con Estados Unidos." Informe del Banco Mundial preparado para el Programa de Estudios del CAFTA-RD. [www.worldbank.org/cafta](http://www.worldbank.org/cafta).
- Morales, R. Armando y Alfred Schipke. 2005. "Regional Integration and Financial Systems Issues." Capítulo VI. En M. Rodlauer y A. Schipke, editores, *Central America: Global and Regional Cooperation*. Documento de trabajo ocasional FMI 243. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Paunovic, Igor. 2004. "The United States-Central American Free Trade Agreement: Fiscal Implications for Central American Countries." Documento de trabajo LC/MEX/L.616, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Ciudad de México.
- Pavitt, Keith. 2001. "Public Policies to Support Basic Research: What Can the Rest of the World Learn from U.S. Theory and Practice? (And What They Should Not Learn)." *Industrial and Corporate Change* 10: 761-79.

- Pörtner, Claus C. 2003. "The Expected Impacts of DR-CAFTA in Guatemala." Banco Mundial, [www.worldbank.org/cafta](http://www.worldbank.org/cafta).
- Ravallion, Martin. 2001. "Growth, Inequality, and Poverty." Fotocopiado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rodlauer, Markus y Alfred Schipke, editores. 2005. *Central America: Global and Regional Cooperation*. Documento de trabajo ocasional FMI 243. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik. 2000. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence." En *Macroeconomics Annual*, editado por B. Bernanke y K. S. Rogoff. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Rodrik, D. y A. Subramanian. 2003. "The Primacy of Institutions." *Finance and Development* (junio): 31-34.
- Rubin, J. y N. Thygesen. 1996. "Monetary Union and the Outsiders: A Cointegration-Codependence Analysis of Business Cycles in Europe." *Economie Appliquée* 49(3): 123-71.
- Ruiz, M., M. Stampini, B. Davis, P. Winters y S. Handa. 2002. "More Calories or Food Diversity: The Impact of PROGRESA and PROCAMPO on Food Security in Rural Mexico." Documento de trabajo 6. Agricultural and Development Economics Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/es/ESA/work-e.htm>.
- Sadoulet, E., A. de Janvry y B. Davis. 2001. "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico." Documento de discusión 99. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Salazar-Xiriñachs, José M. 2002. "Proliferation of Sub-regional Trade Agreements in the Americas: An Assessment of Key Analytical and Policy Issues." *Journal of Asian Economics* 13: 181-212.
- Salazar-Xiriñachs, José Manuel y Jaime Granados. 2004. "The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges." Capítulo 9. En *Free Trade Agreements: U.S. Strategies and Priorities*, editado por Jeffrey Schott, pp. 225-275. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Salazar-Xiriñachs, José M., Theresa Wetter, Karsten Steinfatt y Daniela Ivascanu. 2001. "Customs Unions in the Western Hemisphere." Washington, D.C.: Trade Unit, Organization of American States.
- Schiff, Maurice y Yangling Wang. 2003. "Regional Integration and North-South Technology Diffusion: The Case of NAFTA." Fotocopiado. Development Economics Research Group, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shin, K. y Y. Wang, Yunjong. 2004. "Trade integration and business cycle co-movements: The case of Korea with other Asian countries." *Japan and the World Economy* 16(2): 213-230.
- Stern, Robert M. 2003. "Labor Standards and Trade Agreements." Documento de discusión 496. Ann Arbor: University of Michigan.
- Suescún, Rodrigo. 2005. "Size and Effectiveness of the Fiscal Automatic Stabilizers in Latin America." Fotocopiado. Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Tejada, Ricardo A. y C. Felipe Jaramillo. 2005. "Comparing Tariff Negotiations for Sensitive Crops in U.S. FTAs." Fotocopiado. Banco Mundial, <http://www.Worldbank.org/cafta>.

- Trigueros, Álvaro y Carolina Ávalos. 2004. "Analysis of the Poverty and Social Impacts of the Coffee Crisis (Price Shock) in El Salvador." Fotocopiado. San Salvador, El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- USTR (United States Trade Representative). 2004. "Free Trade with Central America, Trade Facts." Washington, D.C.
- Vakis, Renos, Diana Kruger y Andrew D. Mason. 2004. "Shocks and Coffee: Lessons from Nicaragua." Fotocopiado. Departamento de Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Warcziag, Romain. 2001. "Measuring the Dynamic Gains from Trade." *World Bank Economic Review* 15(3): 393-429.
- Wilson, John S. y Tsunehiro Otsuki. 2003. "Trade Facilitation and the Central American Free Trade Agreement (DR-CAFTA)." Fotocopiado. Unidad de América Central. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Wilson, J.S., C.L. Mann y T. Otsuki. 2005. "Assessing the Benefits of Trade Facilitation: A Global Perspective." *World Economy* 28(6): 841-871.
- Winters, Alan L., Neil McCulloch y Andrew McKay. 2004. "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far." *Journal of Economic Literature* (U.S.) 42(1): 72-115.

Este estudio representa una evaluación seria y balanceada sobre los retos de comercio y de desarrollo que América Central deberá enfrentar en la próxima década, especialmente aquellos relacionados con el CAFTA-RD. De hecho, estas páginas brindan un mensaje sobrio y oportuno. El CAFTA-RD ofrece grandes oportunidades pero no constituye una fórmula mágica. Capitalizar las oportunidades y mitigar los costos depende en gran medida y de manera crítica del éxito de los centroamericanos para formular una agenda interna y para gestionar la reestructuración económica y social resultante. El estudio proporciona orientaciones útiles para el logro de este objetivo, incluyendo algunas sobre la mejor manera de brindar asistencia a los grupos vulnerables. Es una referencia indispensable para los responsables de formular políticas públicas y para los actores sociales en la región, así como para los socios internacionales interesados en contribuirle a los centroamericanos a realizar sus sueños y esperanzas.

— **José Manuel Salazar-Xirinachs**

*Director Ejecutivo del Sector de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo,  
Ex Ministro de Comercio de Costa Rica*

El advenimiento del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos es aún motivo de controversia en América Central y en otros lugares. Este libro sitúa exitosamente al Tratado en el lugar que le corresponde: no es sino un ingrediente más de una receta más amplia para el crecimiento económico, el desarrollo del sector privado y la reducción de la pobreza. Con inusual ecuanimidad Jaramillo, Lederman y el resto de colaboradores brindan no sólo una guía sobre los pormenores de las metodologías para evaluar los potenciales efectos sociales y económicos del Tratado, sino asimismo, una hoja de ruta para la discusión franca y abierta sobre lo que ahora se conoce a lo largo de la región como la “agenda complementaria”.

— **Jane Armitage**

*Directora de País, América Central  
Banco Mundial*



**BANCO MUNDIAL**



ISBN 958-97860-2-2